MD
26

F.N.S.P.
Bibliothèque

Cote : Md 26

Ne pas communiquer cet
ouvrage

Servir la microfiche :

Mic F. 16-31

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 253 853

MD
26

F.N.S.P.
Bibliothèque

Cote : Md 26

Ne pas communiquer cet ouvrage

Servir la microfiche :

Mic F. 16-31

BIBLIOTHEQUE FNSP
1 253 853

Md 26

Des Tarifs de Chemin de Fer

Par Fleury Ravarin

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Md 26

2

…pté quelques erreurs
…tar des points de détail, ce
…l se presque partout sage et bien pensé.
…rait gagné à avoir plus d'air, grâce à des
…ceaux, des titres, des divisions. — Je recommande à l'auteur de ne
…négliger cette règle dans ses futurs travaux, s'il veut s'en rendre le [illegible]
…tir aux laborieux. [illegible] les sources,
…les livres. Il a étudié à fond le sujet, en connaissant les documents
…a n'y a montré avec tact.
Paris 23 février 87
[signature]

Fleury-Ravarin

Md 96

Des tarifs de Chemins de fer

Un des plus graves problèmes auxquels a donné naissance l'existence des voies ferrées, problème posé dès les premiers jours et repris depuis avec une persistance qui montre son influence sur le développement de la richesse publique, est sans contredit celui des tarifs de chemins de fer. Quelque soit le régime adopté pour la construction des lignes, aussi bien dans les pays où ces entreprises sont abandonnées à l'initiative individuelle comme l'Angleterre ou les États Unis, que dans ceux où l'action de l'État s'est fait sentir sous une forme plus ou moins mitigée, comme dans la plupart des pays du continent européen, la question a donné lieu à bien des controverses, à des systèmes profondément divergents. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, car si la tarification a une certaine connexité avec les règles adoptées pour la construction, il nous semble que ses liens se réfèrent plutôt à la quotité des taxes, qu'à la base à adopter ; en d'autres termes, nous croyons que dans tous les pays, quelque soit la diversité du régime légal de l'établissement des voies, la question se pose en des termes

termes identiques, et que toutes les réponses données ne peuvent dès lors être également bonnes. Dans les pays où l'Etat prend à sa charge la construction de ces grandes artères du commerce, il se garde bien, et avec raison, de les abandonner à l'usage gratuit du public, comme il le fait pour les routes; l'énormité des capitaux nécessaires, la nécessité de mettre en œuvre un fond considérable que des moyens de crédit perfectionnés peuvent seuls procurer, l'obligent de se récupérer au moyen de perceptions de péage. Il est superflu de démontrer combien le taux plus ou moins élevé des taxes peut avoir une influence décisive sur la prospérité des industries d'un pays; ici c'est une industrie qui, grâce à des tarifs déprimés, pourra étendre sa sphère d'action, parfois même puiser un principe de vie nouveau tant par la facilité qu'elle aura à s'approvisionner en matières premières qu'à déverser ses produits élaborés dans la circulation; là ce sera une ville manufacturière qui jadis régnait sans rivale, utilisant les avantages d'une situation géographique ou naturelle, qui se voit ou dépossédée ou tout au moins atteinte dans son monopole par l'arrivée sur les marchés dont elle était maîtresse, des produits de nouvelles usines amenés grâce au bas prix des taxes. Il suffit de regarder autour de soi pour se rendre compte de ces bouleversements économiques; les exemples abondent de ces métamorphoses dues à l'établissement des voies ferrées, des

(de toute — (cas au bout certain temps pourront être débarrassés péage?)

propriétés qu'elles ont édifiées comme des ruines qu'elles ont semées. Les grandes transformations se sont produites non seulement dans l'ordre industriel mais aussi dans le domaine agricole, partout en un mot où il y avait des choses à transporter. Je ne citerai qu'un exemple qui me paraît topique : le sol forestier de la France, surtout depuis la perte de l'Alsace, donne une production annuelle qui, malgré l'usage de plus en plus répandu du fer dans les constructions de toute espèce, est bien au dessous du chiffre dans la consommation de notre pays. Sans doute nous importons beaucoup de bois brut de Norwège, des régions danubiennes, transports qui sont effectués par la voie de mer ; mais, à côté ces arrivages, les voies ferrées jouent un rôle considérable dans l'approvisionnement de nos marchés, et grâce aux chemins de fer, le magnifique domaine forestier de la Galicie, des Alpes autrichiennes, de la Russie occidentale se trouvent par rapport à nous et économiquement parlant aussi rapprochés que les pentes boisées des Vosges ou du Jura.

Nous croyons inutile d'insister sur l'action directe que les voies ferrées ont exercé sur le bon marché des produits dont les consommateurs n'ont somme toute qu'à se réjouir, puisqu'il permet à tous de profiter des avantages gratuits que la nature a attribués à chaque région des pays civilisés. Si la division du travail, en partageant la tâche entre les divers peuples, entre les différentes villes, a permis

aux efforts de chacun d'atteindre leur maximum d'efficacité, l'extension croissante des moyens de communication, en rendant possible le transport à bas prix des produits élaborés grâce aux privilèges naturels du sol, a permis au phénomène de donner toutes ses conséquences, au lieu de rester une pure abstraction théorique.

Mais si le tableau dans son ensemble offre des perspectives rassurantes, pour le bien-être des individus, il ne faut pas croire qu'il n'offre aucune ombre. Il y a là une force vive, dont l'effet va se répandant dans toutes les branches de l'industrie humaine, force dont chacun veut utiliser une parcelle, sans permettre à son voisin d'en user. Les intérêts privés, sans cesse en conflit, s'agitent autour de la question avec cette violence cyniquement égoïste qu'ils savent donner à leurs récriminations, et bien difficile est le rôle de l'autorité chargée de les maintenir en bride, de donner à chacun quelque chose, sans trop préjudicier aux intérêts voisins. Les tarifs de chemins de fer, comme on l'a fait remarquer, constituent un élément important du prix de revient, souvent même plus important que le droit de douane; comme lui, il entre en ligne de compte dans ce calcul préalable qui, dans l'esprit de tout industriel ou commerçant sagace, doit présider aux opérations engagées. Chacun naturellement réclame les taxes les plus réduites, afin de laisser à ses bénéfices la marge la plus large. Le producteur demandera des bas prix

L'état pondéré

Avez-vous mesuré l[...]
Il est fort exagéré

pour les produits qu'il crée, en tant que consommateur de matières premières, il insistera pour des réductions indéfinies. Mais, si telle est son attitude en général, il pourra se rencontrer des cas où il tiendra un tout autre langage. s'il est en possession d'un marché assuré, s'il est sûr de ses débouchés, il réclamera le maintien des taxes enflées qui écarteront toute pénétration des marchandises rivales. Quant au consommateur, sa voix est acquise au bon marché, quoiqu'il arrive. Consultons nous les intérêts de la Compagnie exploitante, (car il y a là un intéressé qu'on ne peut négliger) la réponse ne pourra être douteuse. Si nous négligeons les concessions que son intérêt bien entendu lui commande, et par là j'entends les réductions de taxe qui ont pour conséquence un développement corrélatif du trafic, il est certain que la Compagnie tiendra pour le maintien des taxes au maximum. N'y a-t-il pas un capital énorme d'emprunt à rémunérer par des intérêts annuels, et à amortir par un prélèvement périodique? n'y a-t-il pas des actionnaires âpres aux dividendes et qui crieraient à l'injustice si on faisait fléchir leurs bénéfices? Les modérations de taxe que la Compagnie pourra accorder à tel industriel comme compensation de tel abandon que celui-ci fait de ses droits, ou de telle condition qu'il s'impose, ne vont-elles pas susciter des récriminations sans fin de concurrents attentifs, toujours prêts à saisir en défaut une administration qu'ils suspectent par cela seul qu'elle agit sous le couvert du monopole? Certes voilà déjà

lui des intérêts divers et contraires à satisfaire ; pourtant ce n'est pas tout. Voilà les ports de commerce qui réclameront des abaissements de taxe pour faciliter le transit des marchandises à travers notre pays, pour ~~pour~~ se transformer en vastes entrepôts où les pays voisins pourront venir s'approvisionner en matières premières et en produits manufacturés ; et derrière eux, la marine marchande, les armateurs, les constructeurs de navires viendront appuyer ces réclamations. Les voies de communication concurrentes, canaux, fleuves, atteintes dans leur vitalité par leurs puissants rivaux, demanderont qu'on ne les sacrifie pas complètement, et de fait, leurs doléances pourront nous toucher, car l'intérêt général n'a-t-il pas à redouter que leur ruine ne conduise à un relèvement de tarifs, d'autant plus dangereux que ce sera ouvrir un champ libre au monopole.

Tels sont les multiples intérêts qui entrent en concours dans cette grave question, et de ce simple exposé résulte qu'il y aurait un optimisme bien naïf à croire à la possibilité de satisfaire complètement chacun d'eux. Le seul but auquel on puisse raisonnablement aspirer, c'est d'établir un tarif rationnel dans sa base, d'un maniement aisé pour le commerce, qui n'ait pas la visée trop ambitieuse de contenter tout le monde. Nous verrons si ces conditions se rencontrent chez nous, et si tous les desiderata formulés depuis quelques années, ont trouvé l'accueil désirable.

Nous partagerons en quatre sections l'étude que nous avons entreprise. Dans la première nous exposerons les bases d'une tarification rationnelle, nous verrons les différentes conceptions théoriques qui ont inspiré la rédaction des taxes, les éléments divers qu'on a fait entrer en compte. Dans une section deuxième nous examinerons les droits respectifs de l'Etat et des compagnies, les pouvoirs de celles-ci en matière de tarif, la surveillance que les pouvoirs publics exercent dans l'intérêt général. Une section troisième nous conduira à jeter un coup d'oeil d'ensemble sur l'élaboration du tarif en France sur son état actuel, son caractère légal. Enfin, dans une quatrième section nous comparerons notre système avec les modes usités à l'étranger, nous réservant pour terminer, l'examen du rôle économique assigné chez les peuples modernes aux chemins de fer à côté des canaux et des routes. Dans cette étude notre but est de mettre en relief les idées essentielles qui dominent la matière, de présenter une sorte de synthèse théorique des principales idées émises sur cette question, sans pénétrer dans le dédale inextricable des faits révélés dans les enquêtes parlementaires.

Section Ière

Il n'est pas oiseux de poser en termes succincts la définition de ce qu'on appelle un tarif, d'autant plus qu'en notre matière, ce terme a un sens plus complexe que dans les autres acceptions où il est employé. Par exemple, dans la langue de la Douane, le mot tarif est équivalent de taxe, il n'éveille à l'esprit aucune autre idée. Ici la notion est plus compréhensive. Pour un homme du monde, un tarif de chemin de fer, est un barème de chiffres; pour un économiste, c'est davantage; c'est l'ensemble des conditions auxquelles une Compagnie s'engage à effectuer le transport des marchandises qui lui sont confiées; c'est un modèle de convention, proposé d'avance au public, renfermant toutes les conditions relatives au prix, à la responsabilité, à la durée du voyage etc. — pour n'énumérer que les principales. C'est une pierre d'attente! Il suffit qu'un expéditeur se présente pour réclamer l'application d'un tarif à un transport déterminé pour que le contrat se forme, pour que la proposition de la Compagnie soit réputée acceptée. On a dit avec une justesse parfaite qu'un tarif est une œuvre abstraite et générale, qui va se concrétisant, s'individualisant au fur et à mesure des transports particuliers. Il nous suffit pour l'heure d'appeler l'attention sur ces éléments de nature très divers qui entrent dans la composition d'un tarif; tous ont leur importance et nous aurons à nous en expliquer. Mais il en est un

qui doit nous occuper de préférence, parce que c'est lui qui intéresse au plus haut degré l'économie commerciale d'un grand pays. Sur quelles bases la compagnie va-t-elle asseoir les taxes qu'elle va demander au public en échange du service qu'elle lui procure? Il est certain que les circonstances accessoires du contrat, telles que la durée, la responsabilité plus ou moins grande que le transporteur assumera, le chargement qu'il prendra à sa charge, telle ou telle condition qui constitue une augmentation de frais certaine ou possible, justifiera une majoration de cette taxe. Mais là n'est pas le noeud de la question. Il s'agit avant tout de savoir à quelle qualité de la marchandise nous allons adapter notre taxe, quel caractère nous allons prendre en considération pour lui appliquer l'unité de mesure. Est-ce au poids que nous proportionnerons la redevance à payer? Sans doute, il est équitable de faire varier d'après cette base le prix à acquitter; mais si nous comparons entre elles deux marchandises de poids égal, une balle de soie ou une balle de coton, allons-nous appliquer une taxe égale, nonobstant la différence de valeur qui existe entre ces deux marchandises? Beaucoup de bons esprits, amoureux de la simplicité, ennemis systématiques des distinctions, verraient avec plaisir appliquer une méthode de ce genre, et de fait, à ne soumettre les choses qu'à un examen superficiel, j'avoue que leurs raisons semblent fortes. Pourquoi, dit-on, réclamerez-vous au kilo de soie plus que vous n'exigez du kilo de blé? En quoi ce premier transport est-il plus onéreux pour la Compagnie?

que le second ? les frais de transport sont identiques dans les deux cas, et, demander une taxe plus forte dans l'un que dans l'autre, c'est s'inspirer de raisons qui ne sont pas en harmonie avec les idées admises couramment aujourd'hui, sur la formation des prix. Un produit ou un service a une valeur représentée par un chiffre déterminé, dans la composition duquel entrent divers éléments ; le détenteur de ce produit, le dispensateur de ce service doit l'offrir au public dans des conditions qui lui assurent un gain, mais il ne doit pas spéculer sur les facultés plus ou moins larges de chaque individu qui se présente à lui pour traiter. Les services, comme les produits, ont leur valeur courante, qui ~~laisse~~ valeur propre et indépendante des ressources de ceux qui désirent se les procurer. Or, une compagnie, qui dans l'établissement de ses taxes s'occupe de la valeur respective des diverses marchandises sur lesquelles portera son trafic, qui s'informe de la valeur vénale de chacune d'elles pour demander davantage à celles qui, sous un volume donné, renferment une plus grande valeur, que fait-elle autre chose sinon appliquer cette méthode ~~ant~~ condamnable qui amène le vendeur à spéculer sur la situation de son acheteur, qui fait entrer en ligne des considérations absolument étrangères à la question débattue. Pour les partisans de ce système, qui a ses partisans en Allemagne, et qui a même été appliqué dans une mesure plus ou moins large, la Compagnie n'a pas à s'occuper de la valeur de la marchandise,

le poids, voilà le seul élément qui doit attirer son attention, et c'est avec lui, avec lui seul que doivent varier les taxes perçues. Que d'avantages dit-on, cette méthode n'assure-t-elle pas au commerce? Plus ces volumes de tarifs, compliqués à l'excès, où l'on ne peut se retrouver qu'avec peine, source d'erreurs, et de procès; plus de ces classifications multiples entre lesquelles les marchandises sont réparties avec un arbitraire inévitable. A la place quelques principes simples, d'une application facile, n'exigeant aucune éducation préalable. Voilà les arguments qu'on fait miroiter pour gagner l'adhésion du public. J'avoue que ce système est trop séduisant pour être bien pratique, et que sa simplicité même doit nous mettre en garde contre son efficacité. Si il est si rationnel, comment se fait-il qu'il n'ait nulle part été conçu dès l'origine des chemins de fer, et qu'il faille attendre la dernière période décennale pour assister à son éclosion? Est-ce au génie de l'administration allemande que cette découverte devait compéter, est-ce pour lui laisser le mérite de ramener à ses vrais principes les bases de la tarification que les administrations des grands pays d'Europe se sont engagées dès le début sur un terrain tout différent? Nous ne le pensons pas, et le motif c'est qu'il y avait des raisons d'un ordre supérieur qui mettaient les concessionnaires, sous peine de voir leur œuvre péricliter, dans la nécessité impérieuse de tenir compte de cet élément, la valeur des marchandises transportées. C'est ce que nous allons démontrer à l'aide de quelques considérations économiques, que, pour plus de clarté, nous prendrons d'un peu plus haut que ne l'exige à la cadre rigoureux de notre travail.

[Margin note:] absolu[illegible] des choses [illegible]

[Margin note:] [illegible] de chemins de fer [illegible]

En Économie politique, comme dans toutes les sciences, il importe de posséder une terminologie exacte, afin de bien se rendre compte des idées qui se cachent sous les mots. Si malheureusement les expressions sont sujettes à revêtir des acceptions très-élastiques par le fait même qu'elles appartiennent à la langue courante, et que chacun s'attribue sans sourciller compétence incontestable pour donner sa consultation sur les questions de cet ordre. Les mots utilité, valeur sont de ce nombre. Essayons donc de voir ce qu'il faut entendre par là, et pour ce, consultons les spécialistes. Les économistes ont distingué deux sortes de valeur: la valeur en usage, et la valeur en échange. Plusieurs d'entre eux, comme J.B. Say, ont eu le tort de laisser cette distinction dans le domaine de la théorie, de ne la signaler que pour passer outre, n'insistant que sur la valeur en échange. L'intérêt qu'il y a à retenir la distinction a pourtant été mis en lumière par des maîtres, et Ricardo, et Rossi ont montré que la valeur en usage n'était pas chose négligeable. La valeur en usage, l'utilité des choses, peut on dire avec eux, c'est l'aptitude qu'elles ont de satisfaire à nos besoins, aptitude pour ainsi dire objective, indépendante de la valeur d'échange. En Économie politique, tout ce qui sert à la satisfaction de nos besoins est utile au sens exact et étymologique du mot, sans qu'on ait à rechercher au point de vue de la Morale, si le besoin qu'on veut satisfaire mérite cette satisfaction. L'utilité des choses se distingue de la valeur en échange, ou plus simplement de la valeur, tout comme la valeur ne saurait être confondue avec les frais de production. Un transport

par chemin de fer, qu'il s'agisse de voyageurs ou de marchandises, aura donc une utilité pour qui ne peut confondre avec la valeur du transport, ni avec les frais de production. Cette notion posée, demandons-nous si cette utilité est susceptible d'une évaluation directe, appréciable numériquement. On l'a nié énergiquement, mais en vain ces vieux, la possibilité d'une évaluation a été parfaitement mise en lumière. Destutt de Tracy disait: « la mesure de l'utilité réelle ou supposée d'une chose est la vivacité avec laquelle elle est désirée généralement. Or, comment fixer les degrés d'une chose aussi inappréciable que la vivacité de nos désirs? Nous avons cependant une manière très sûre d'y parvenir, c'est d'observer les sacrifices auxquels ces désirs nous déterminent. » Cette réflexion est parfaitement juste; il est certain que si un objet que je convoite éveille dans mon esprit un désir extrême d'appropriation, je serai porté à délier les cordons de ma bourse d'autant plus largement que mon désir sera plus intense. Je calculerai si la somme de sacrifices que ce débours m'impose est compatible avec les privations qu'il faudra m'imposer d'un autre côté et tout compte fait, je me déterminerai pour l'acquisition ou pour l'abstention. Pour chaque objet on peut arriver à connaître la somme que je consentirai à consacrer pour son acquisition; si je consens à acheter pour 20 sous et que je refuse pour 21, il est certain que cet objet présente pour moi une utilité de 20; si je trouve encore ce prix trop élevé, le marchand pourra en baissant graduellement sa prétention trouver le chiffre exact qui me déterminera à acquérir. Chaque objet a donc pour nous son utilité, utilité qui varie suivant une foule de considérations, mais qui

n'en existe pas moins et est, dans chaque espèce, susceptible d'une évaluation directe. Cette utilité ~~sans~~ pourra être fort différente de la valeur de l'objet, la dépasser de beaucoup comme lui être inférieure. L'importance qu'il y a à bien dégager ces notions est considérable, car elles expliquent certains faits qui au premier examen choquent notre sens moral et nous portent à jeter l'anathème aux gens qui usent de ces procédés. Rossi nous cite l'exemple d'un libraire qui met en vente une édition dont le nombre d'exemplaires est limité, et qui les place à un prix très-élevé. L'édition épuisée, il en publie une autre à un prix plus modéré, et attire ainsi des souscripteurs qui n'auraient pas apporté leur adhésion à la première ; une troisième expérience est faite correspondant à une nouvelle édition, si bien que ce qui valait 100f est vendu 10 ou même 5. L'éditeur en question réussit à classer par catégories les lecteurs qui attachent une utilité à la détention de son livre, utilité qui varie pour chaque classe, et s'échelonne entre deux points extrêmes ; il arrive grâce à cet ingénieux artifice, d'autres diraient grâce à cette supercherie déloyale, à tirer des poches du public des sommes autrement considérables que s'il avait adopté un prix moyen annoncé dès l'abord. On pourra juger sévèrement cette combinaison, puisqu'elle revient tout simplement à spéculer sur les facultés de chaque acheteur, au lieu de lui faire payer le produit uniquement ce qu'il vaut communément ; celui des acheteurs, premiers souscripteurs, qui a consenti à verser 100f pour acquérir

? Ils auraient

l'ouvrage, en face du dernier venu qui l'obtient pour dix francs ne pourra-t-il pas se plaindre d'avoir été victime d'une duperie pour 90 francs ? Ce raisonnement ne nous touche pas, car d'une part les prix adoptés résultent d'un contrat librement accepté entre les parties, et de l'autre, cette combinaison offre un avantage considérable au point de vue de l'intérêt général. Comme on l'a fait remarquer très exactement, cet ouvrage, dont l'édition eut peut-être été impossible avec un prix uniforme nécessairement d'un produit total peu élevé, va s'exécuter facilement grâce à cette combinaison ; et, somme toute, qui en a bénéficié ? C'est la grande masse des acheteurs qui ont pu se procurer ainsi une satisfaction dont ils eussent été privés, si, parmi la clientèle de l'éditeur il ne s'était trouvé quelques personnes attachant à la détention de l'ouvrage une utilité assez grande pour payer un prix extrêmement élevé. Cette argumentation est littéralement applicable à notre matière des tarifs ; le transport de la marchandise est un service qui offre une utilité, tout comme un produit manufacturé ; cette utilité est représentée par le prix le plus élevé que l'expéditeur consentira à payer, par le prix au delà duquel on ne peut songer au déplacement de la marchandise, parce qu'alors grevée de débours de toutes considérables, elle ne trouverait plus preneur. Ce chiffre, dont il importe de se rendre compte, au moins d'une façon approximative pour chaque marchandise, variera avec elles, et nous prenons pour comme règle que de deux marchandises d'égal poids, mais de valeur inégale, le sacrifice qu'on pourra demander comme prix de transport à la plus chère, dépassera celui à demander à la seconde.

Bien

Il est certain, pour reprendre notre exemple, que qques francs à ajouter au prix de transport d'une balle de soie ne pèseront pas aussi lourdement sur elle, que s'ils grevaient un sac de blé. Et ce système de taxation, peut-on ajouter, loin d'être critiqué, lorsqu'on se place au point de vue des intérêts généraux, de l'économie sociale, doit être hautement approuvé, car grâce à lui, les voies ferrées donnent leur maximum d'utilité ; cette majoration qui grève les produits chers, les marchandises renfermant sous un faible volume une valeur considérable, permet de décharger dans une mesure corrélative les produits inférieurs, ceux qui, sans cela, ne pourraient subir des déplacements considérables. Il y a là une sorte de compensation mutuelle, un équilibre salutaire qui doit tourner au plus grand profit de ~~nos~~ tous : l'intérêt des consommateurs est servi, car, en faisant calculer à des taxes minimes des produits d'une large consommation, des matières alimentaires indispensables, il satisfait aux ~~intérêt~~ besoins généraux du pays ; l'intérêt de la compagnie, car il lui donne des taxes plus élevées que le système qui, taxant les marchandises exactement au poids, entraîne fatalement comme corollaire un rétrécissement des débouchés ; enfin, l'expéditeur des marchandises fortement taxées, qui seul semble sacrifié, n'aurait pas raison de se plaindre, car la majoration qu'on lui impose ne pèse pas sur lui assez lourdement pour annihiler son négoce, à raison même du prix ~~élevé~~ de la marchandise qui est fort élevé relativement à ce supplément de taxe. On sait combien en matière

Bien

Chaque objet a pro
la charge qu'il peut p

fiscale, l'impôt progressif compte de chauds partisans, convaincus de s'efforcer de démontrer de demander au patrimoine de chaque individu une contribution d'autant plus forte que sa valeur est plus grande. Eh bien! cette idée de l'impôt progressif, nous la retrouvons ici sous une forme adéquate à la question qui nous occupe ; on demandera à chaque produit non pas une taxe proportionnelle à son poids, mais une taxe qui s'élèvera avec sa valeur usuelle. Sans insister sur cette comparaison qui n'est pas d'une rigoureuse exactitude, sans nous porter défenseurs de ce mode d'impôt, nous dirons ici que ce système de tarification nous semble le plus rationnel, le plus conforme aux intérêts généraux de la collectivité, puisqu'il donne à tous la plus large somme de satisfaction, et que s'il paraît léser quelques uns, ce préjudice en réalité ne saurait être pris au sérieux. Nous pouvons résumer ce qui précède en disant que les concessionnaires de chemins de fer doivent pour chaque produit prendre en considération le maximum de débours que les conditions générales de sa production et de sa consommation lui permettent de supporter comme charges de transports. Les combinaisons, en apparence contraires à la justice, en réalité absolument correctes et irréprochables, permettent d'ouvrir l'accès de la ligne ferrée à des marchandises qui, sans cela ne pourrait y arriver, et dont par conséquent la sphère d'écoulement serait limitée en d'étroites limites. Cette question de l'utilité du transport revient sous une autre forme à se préoccuper de la valeur des produits transportés, car c'est précisément pour ceux qui ont la plus grande valeur intrinsèque que la taxe de transport pourra sans inconvénient s'élever au taux le plus haut.

…erait même la ligne
…-même, qu'on
…aurait pu construire
…ressources

Telles sont les idées qui, à notre sens, doivent présider à la confection des tarifs, les seules dont l'application peut permettre à nos compagnies d'user au mieux des intérêts de la collectivité du privilège exorbitant dont elles sont dotées, de remplir sagement le rôle qui leur est dévolu dans la circulation matérielle des richesses.

Mais ce n'est pas tout que d'indiquer dans quel esprit les taxes doivent être établies, il faut serrer la question de plus près, et voir comment pour chaque voie ferrée on choisira les taxes les mieux adaptées au régime économique du pays traversé, partant celles qui sont susceptibles de fournir le péage le plus abondant. Pour cela, engageons nous, à la suite de Mr Dupuit, auteur d'un excellent article sur notre question, et empruntons lui les notions fondamentales qu'il a parfaitement mises en lumière. Cet économiste est d'avis que dans toute entreprise, qu'il s'agisse d'un produit à mettre en vente, d'un péage à établir sur une voie de communication, le premier problème est de chercher ce qu'il appelle la loi de consommation; pour un chemin de fer, il s'agira de rechercher, non les marchandises qui par accident peuvent circuler sur les wagons de la compagnie, mais seulement les quelques produits les plus abondants, ceux qui dans la région fournissent le gros du trafic, et sur la plupart des lignes il est facile d'indiquer ces marchandises d'un trafic courant. Cette loi de consommation peut s'établir ainsi; on cherchera quelle est la quantité de marchandises qui correspond à chaque taxe, 1. 2. 3 — et en représentant par 100 le tonnage ~~corr~~

Vous avez bien fait de vous reporter à ce travail lumineux

qui serait afférent à la taxe zéro, càd dans l'hypothèse de la gratuité de la voie, on verra à chaque élévation de taxe le chiffre du tonnage s'abaisser. à chaque augmentation de taxe répond une diminution corrélative du trafic. Le point important est de connaître le produit du péage qui correspond à chaque taxe, car ainsi, on pourra choisir celle qui concorde avec le but que l'exploitation se propose, but variable suivant que c'est l'Etat ou une compagnie qui exploite. Cette loi de consommation ne peut évidemment être posée a priori, on ne peut s'en rapprocher que par une série de tâtonnements, et c'est à cette recherche que s'exerce le tact des spéculateurs. « Si la loi de consommation était parfaitement connue, dit M. Dupuit, si le mode de vente ou d'exploitation d'un monopole était fixé, ces spéculations ne présenteraient que des problèmes parfaitement déterminés. tandis qu'avec l'incertitude où se trouve le producteur, la solution dépend à la fois et de la sagacité qui lui fait deviner les besoins des consommateurs, et de l'imagination qui lui suggère les moyens d'obtenir d'eux les plus grands sacrifices. » Mais ce n'est pas tout de connaître cette variable, il faut encore voir une autre donnée dont l'examen est fort instructif, nous voulons parler de l'utilité afférente à chaque taxe. Il est évident que si nous désignons par 100 la fréquentation correspondant à la gratuité de la voie par ~~un produit donné~~, nous pouvons décomposer par la pensée cette masse en fractions élémentaires pour lesquelles l'utilité de la ligne est susceptible d'évaluation; si l'élévation de la taxe de 0 à 1 amène une diminution de 30 dans le tonnage, il est certain que l'utilité du chemin

pour cette fraction de marchandises se mesure par 30, puisque cette élévation du prix de transport l'a chassé du trafic. La taxe s'élevant de 2 à 3, diminution de 15; l'utilité sera exprimée par 2×15, et ainsi de suite, nous multiplierons par chaque taxe la quantité de tonnes qui disparaît lorsqu'elle on passe à l'unité supérieure. En poursuivant ce calcul jusqu'à ce que le péage atteigne un niveau assez élevé pour rendre toute circulation impossible, nous aurons une série de produits partiels dont le total représentera l'utilité totale du chemin pour l'ensemble des marchandises qui empruntaient la voie sous le régime de la gratuité. L'utilité du chemin correspondant à chaque taxe sera facile à établir; il suffira de soustraire de l'utilité totale l'utilité qui disparaît par suite de la diminution du tonnage, lorsque la taxe a été élevée. Pour chaque taxe nous aurons un chiffre représentant l'utilité du chemin correspondante. C'est par le rapprochement de ces chiffres qu'on est amené à choisir la taxe la plus appropriée au but que l'on poursuit.

Le tableau qu'on peut ainsi dresser nous fournit deux ordres de données très-intéressantes à consulter; les produits du péage afférents à chaque taxe, et l'utilité correspondante.

Pour l'utilité on voit d'abord qu'elle décroît à mesure que le péage augmente, mais que cette diminution est d'abord très moins rapide que celle de la fréquentation; pour Mr Dupuit la cause en est, que les péages qu'on perd d'abord, quoiqu'en grand nombre, sont peu utiles. Le produit du péage au contraire suit une

marche toute différente; partie d'abord de 0, il s'élève, atteint un maximum, puis redescend pour tomber à 0. si bien qu'il y a un point culminant utile à connaître; pour chaque voie ferrée, la loi de consommation fait connaître un maximum de produit avec la taxe qui l'a fourni. Si la ligne est exploitée par une Compagnie, naturellement désireuse de ramasser les plus gros bénéfices, c'est cette taxe qui sera adoptée; si au contraire c'est l'Etat et que celui-ci se propose uniquement de couvrir les frais d'exploitation, de servir les intérêts des capitaux engagés, le tableau indiquera la taxe répondant à ce but. M. Dupuit tire de la comparaison des taxes un enseignement bien instructif. Assurément l'exploitation par une compagnie concessionnaire fait payer au public qui utilise la voie une somme supérieure à celle qu'aurait exigé l'exploitation par l'Etat, et la différence constitue bien une perte pour les expéditeurs. Pourtant cette perte ne devrait pas nous alarmer outre mesure, car cet argent qui sort de la poche des négociants va aller remplir celle des actionnaires de la compagnie sous forme de dividendes, et l'opération s'analyse en un déplacement de richesses; la société, prise dans son ensemble n'est pas appauvrie. Ce qui mérite vraiment les doléances des économistes, c'est l'étude des utilités; la taxe adoptée par les Compagnies comporte une utilité bien inférieure à celle qui eut afféré à la taxe perçue par un exploitant dégagé de toute pensée de lucre; en comparant ces deux utilités, on dégage une différence en perte, et cette différence répond aux marchandises que la surélévation de la taxe repousse de l'usage de la voie ferrée. Il y a une perte sèche d'utilité pour les marchandises privées du passage.

Sans insister davantage sur la loi de consommation de chaque produit, sur l'utilité correspondant à chaque taxe, nous devons pour résumer et avec Mr Dupuit, qu'il faut faire payer les marchandises non d'après leur poids, mais d'après l'utilité de leur transport. et cette formule est grosse de conséquences, nous en tirerons quelques unes notamment au point de vue de l'importance à donner à la distance parcourue, dans la fixation des taxes. De cette façon sans doute, les produits de luxe seront peut-être plus fortement taxés que les matières de consommation courante. « Le meilleur tarif, dit même notre auteur, serait celui qui ferait payer ~~aux~~ marchandises ceux qui usent de la voie un péage proportionnel à l'utilité qu'ils retirent du péage. »
L'effet de ce tarif serait d'abord d'admettre à l'usage de la voie un aussi grand nombre de marchandises que si le ~~trafic~~ passage était gratuit. aucune parcelle de l'utilité ne serait perdue pour la société; ensuite, cela donnerait une recette toujours suffisante ~~pour~~ pour qu'un chemin vraiment utile put être entrepris sans mécompte financier. Il est bien évident que ce raisonnement se meut dans la théorie pure; du moins faut-il chercher ~~de~~ à s'approcher de cette conception, et faire bénéficier du transport par chemin de fer le plus grand nombre possible de marchandises en demandant à chacune uniquement un sacrifice pécuniaire proportionné à l'utilité qu'elle en retire. On peut dire sans hésitation que tout tarif qui écarte un produit de la voie par l'élévation excessive de son taux et qui l'eut ramené par un abaissement laissant

à la compagnie un gain suffisant, doit être condamné comme contraire aux règles que nous avons posées. Demander ainsi à chaque objet transporté une fraction de l'utilité que le transport lui procure, ou du moins viser à réaliser cette loi, c'est proscrire cette uniformité de taxe qui a été si hautement prônée par les réformateurs ; cette uniformité heurte de front les principes que nous avons posés. Nous adhérons donc au système des classifications. Le reproche d'arbitraire ne manquera pas sans doute d'être dirigé contre lui ; mais il n'importe, la diversité des taxes doit être admise puisqu'elle tient compte des intérêts divers en présence, et favorise la bonne utilisation de la ligne d'une façon autrement grande que les systèmes qui tendent à la simplicité absolue. La multiplicité des taxes permet à l'exploitant d'atteindre le produit net maximum puisque pour un service identique, elle demande à divers marchandises des sommes différentes suivant que le transport était plus ou moins utile. Pour les marchandises, on pourra se guider, pour opérer le classement, sur des indices assez sûrs, le prix courant de la marchandise ; il sera aisé de pronostiquer le sacrifice maximum qui peut lui être imposé. Mais, pour les voyageurs, la difficulté semble plus grande ; chaque transport offre une utilité variable, non seulement avec les personnes, mais avec chaque voyage qu'un même individu peut entreprendre. Si une affaire urgente, dans laquelle des intérêts considérables sont engagés m'appelle en toute hâte à Marseille, il est certain que je consentirai à la compagnie un péage plus considérable que s'il s'agissait uniquement d'aller faire une promenade d'agrément sur les bords de la Méditerranée. Ici donc

on ne peut songer à appliquer la formule de Mr Dupuit, et, pour opérer le classement des voyageurs, il faut recourir à des considérations d'un tout autre ordre; puisque nous ne pouvons connaître l'utilité que comporte chaque transport de personnes, nous allons spéculer sur les conditions matérielles du transport, sur le goût que chacun de nous attache au bien-être. Persuadés que les gens fortunés estiment à haut prix tout ce qui touche le confort de la vie, et que même en voyage ils recherchent les commodités, nous allons les détourner de l'esprit d'économie et du désir qu'elles auraient de voyager en 3ème classe par la mauvaise installation de ces wagons; de la sorte nous les porterons à prendre les secondes ou les premières, c.à.d. à consentir un débours supérieur dont bénéficieront même les voyageurs de 3ème puisque l'excédant de cette taxe pourra être employé partiellement à consentir des réductions en leur faveur. Les compagnies sont donc intéressées à ne pas aménager trop luxueusement, voire même à laisser dans un état défectueux au point de vue du bien-être les wagons de 3ème classe, afin de déterminer quiconque est en état de payer la taxe supérieure, à voyager en seconde. « On frappe ainsi le pauvre, dit Mr Dupuit, non par haine de celui-ci, mais pour effrayer le riche. » Il va plus loin; il affirme que le refus des coussins moelleux aux compartiments de 3ème est si intimement lié à la nécessité d'imposer à chacun la plus forte taxe qu'il peut payer que les Compagnies refuseraient nettement une offre de l'État leur accordant à titre gracieux quelques centaines de mille

L'humanité entière pour contenir ce calcul qui mènerait loin, aux wagons découverts du pour les 3e classes —

7.

francs pour procéder à cette transformation. En somme, c'est toujours l'application de l'idée que nous énonçions, demander au voyageur ou à la marchandise transportée la plus grande somme possible, sauf qu'ici

Nous disions ci-dessus que l'idée qui doit, à notre avis, servir de base à la confection des tarifs et qu'on peut formuler ainsi : le péage a pour but de faire payer l'utilité d'un service, a une importance considérable quand il s'agit d'examiner quel compte on fera de la distance. Sans doute la proportionnalité doit rester la base ; mais c'est un principe qui doit recevoir de nombreuses exceptions, si nombreuses peut-être qu'elles absorberont la règle. En effet, les divers points entre lesquels s'effectue un échange ne sont presque jamais reliés par une voie ferrée suivant la ligne directe, on ne peut dire que l'utilité soit proportionnelle au chemin parcouru. Il y a là une dérogation nécessaire à l'application du principe strict de la proportionnalité, dérogation qui n'a rien que de très-rationnel pour ceux qui partent de notre point de vue et qui, au lieu de considérer le service rendu objectivement, préfèrent considérer la somme d'utilité qu'il procure au bénéficiaire.

Dans un article publié par l'Economiste français, Mr Diet-Monnin se plaint amèrement du désordre, de la complication qui depuis longtemps préside à la confection des tarifs français et il en voit la cause dans la façon de procéder qui a imposé la nécessité de lutter contre les voies concurrentes de batellerie et de roulage. Nous nous associons à ces doléances, nous

ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

reconnaissons que les causes invoquées par l'auteur sont exactes. Mais son opinion nous paraît discutable quand il dit : « Il ne pouvait être question d'exploitation technique, ni d'économie politique ; il s'agissait de régler en vue de la concurrence sur les transports usités. Les transports de chemins de fer ont donc eu au début une base purement commerciale. ... » De ces termes il résulterait donc que l'idéal à poursuivre, serait de trouver une base d'exploitation technique, de repousser un système cherchant à s'étayer sur une base purement commerciale. Nous dirons plus loin ce que l'auteur avait en vue, lorsque nous exposerons la conception qui a prévalu à un moment donné en Alsace-Lorraine, et nous espérons faire justice de sa valeur scientifique. Ce qui précède suffit déjà pour nous convaincre que tout système s'écartant des données que nous avons exposées, mérite par cela seul d'être examiné avec une prudente circonspection.

Des rancunes bien vives se sont accumulées depuis quelques années contre les grandes compagnies, et à chaque instant, dans la presse, au sein des autorités constituées pour veiller aux intérêts généraux ou spéciaux du pays, on entend formuler des accusations amères. On voit beaucoup de gens, d'ailleurs fort respectueux des institutions assises, inviter l'Etat à faire peser sa main puissante sur le mécanisme compliqué de la tarification, édifié soi-disant au profit de

quelques uns au détriment de tous. Nous ne ~~dos~~ leur ferons pas l'honneur d'une réfutation en règle ; les discuter ce serait admettre qu'ils peuvent avoir raison. On oublie trop volontiers que si les concessionnaires prélèvent des taxes qu'il est permis de trouver exagérées, c'est la conséquence, le résultat voulu d'une situation librement acceptée, l'exercice d'un droit consacré par la double autorité de la convention et de la loi ; enfin que, si le Gouvernement peut refuser, comme nous le montrerons, son homologation, à des tarifs nouveaux, il ne dépend pas de son autorité de modifier les tarifs existants. A leurs adversaires les compagnies répondront avec raison, bien qu'il ne faille pas mettre au compte du désintéressement une conduite inspirée au premier chef par leur intérêt bien entendu, qu'elles ont bénévolement consenti à diminuer leurs légitimes prétentions. Et de fait, on ne saurait nier qu'il se soit accompli de notables progrès dans le sens des réductions. Voici en effet le tableau sommaire des abaissements qui ont affecté le prix moyen par kilom. depuis 40 ans :

de 11 c. 2	la tonne	dans	la période		1840-44
à 8	"	"	"	"	1850-54
7,4	"	"	"	"	1855-59
6,6	"	"	"	"	1860-64

Aujourd'hui le prix moyen kilométrique est inférieur à 6 c.
On ne saurait nier l'importance de cette remarque, lorsqu'on voit les tarifs de transport, au milieu de cet exhaussement

général des prix, suivi une marche décroissante aussi nettement accusée. Assurément les réductions apportées par les compagnies ne sont pas des dons gratuits puisqu'elles sont accordées dans l'espoir d'accroître le trafic ; mais, il est ~~nous semble~~ inutile de scruter les motifs, le résultat seul est à considérer, et à ce point de vue il nous semble que les expéditeurs feraient bien, lorsque l'envie de récriminer les tient trop fort, d'interroger un passé récent ; la comparaison avec le temps présent, avec les facilités nouvelles dont ils jouissent, les conduira peut-être à donner à leurs griefs une forme un peu moins amère.

un grief particulier ne voir pas aisément dans la satisfaction

Section IIème

Avant de passer à une étude détaillée de la composition des tarifs, il est nécessaire d'examiner le rôle que l'État s'est réservé dans ce travail, de connaître les autorités qui sont appelées à intervenir dans le règlement de cette grave question ainsi que le mode de leur action.

En Angleterre, les particuliers ne trouvent pas d'autres garanties que celle qui consiste à citer les compagnies devant une juridiction spéciale, la Commission des chemins de fer constituée en 1873. et d'ailleurs cette Commission ne joue qu'un rôle répressif. En Amérique, c'est à une époque encore plus récente qu'on a créé des commissions chargées d'intervenir entre les Compagnies et les expéditeurs, lorsque celles-ci veulent faire des tours de faveur, lorsque les conditions du transport donnent lieu à des difficultés.

Si tels sont les principes en vigueur dans les pays où la liberté a triomphé, en sens inverse l'État est demeuré maître des tarifs dans les pays où il a construit lui-même. Telles sont les deux conceptions extrêmes. C'est un système intermédiaire que consacre notre législation en matière de tarification, de même qu'elle a adopté pour la construction un régime mixte qui admet la collaboration des particuliers et de l'État. Dans la limite du cahier des charges, la compagnie est maîtresse de ses tarifs; c'est à elle seule qu'appartient l'initiative; elle ne peut pas recevoir l'ordre de modifier ses tarifs, mais si elle veut le faire, il faut que les nouveaux tarifs soient homologués par le ministre des travaux publics. C'est ce dernier qui contrôle, au nom de l'État, l'exploitation technique et l'exploitation commerciale, avec l'assistance de Conseils spéciaux. Les règles admises chez nous ont varié suivant l'esprit avec lequel les pouvoirs publics ont envisagé la question et les textes en vigueur pour organiser ces conseils ne remontent pas à 1878, c'est à dire qu'ils sont contemporains des efforts tentés pour développer notre réseau et améliorer notre législation, efforts qui ont abouti aux Conventions de 1883. Les auteurs du Décret ont voulu non seulement entourer le ministre de fonctionnaires expérimentés, mais leur faire parvenir les vœux des populations. Un D. du 31 janvier 1878 a créé un Conseil supérieur des voies de communication qui peut être consulté sur toutes les questions qui concernent les chemins de fer, notamment en ce qui concerne les tarifs, et qui est nommé par Décret au sein du Parlement, de l'administration, de l'agriculture et du commerce.

Mais son intervention ne se traduira pas en décisions pratiques, car il ne se réunit qu'à intervalles éloignés; c'est une haute assemblée dont on prend l'avis quand on en ressent le besoin, mais dont l'action sur les tarifs est plus nominale que réelle. Aussi un deuxième Décret du 31 janv. 1878 a-t-il réorganisé le Comité consultatif des chemins de fer, qui avait existé à diverses époques, et qui d'ailleurs a été retouché sur quelques points par un D.^du^ 24 nov. 1880. Le Comité se compose de 26 membres nommés par Décret, et de 4 membres de droit, les directeurs du Ministère des T. P. Les premiers sont choisis parmi les députés et sénateurs et parmi les hauts fonctionnaires du Ministère des T. P., deux membres de la Chambre de commerce de Paris et un membre de la Société des ingénieurs civils. Le comité est nécessairement consulté sur l'homologation des tarifs. Au dessous de l'Administration centrale appelée à statuer est tout un corps de contrôle dit de l'exploitation commerciale, dont il n'est pas inutile de signaler la composition puisqu'il est appelé à instruire les demandes en homologation et qu'il surveille l'application des taxes. A la tête de chacun des sept arrondissements de contrôle, est placé un inspecteur général qui est chargé d'étendre sa surveillance sur les deux services du contrôle : celui de l'exploitation technique, dont nous n'avons pas à nous occuper, et celui de l'exploitation commerciale. Chaque arrondissement de contrôle est partagé en sections ayant à leur tête un inspecteur principal de l'exploitation commerciale, avec des inspecteurs particuliers et des commissaires de surveillance. Telle est

la forte hiérarchie qui surveille au nom de l'Etat l'application des lois.

L'exploitation technique, dont la nécessité est assez évidente pour qu'il soit inutile de la justifier, est confiée à un corps de fonctionnaires recrutés dans le personnel des Ponts et Chaussées et des Mines, et exerce sa surveillance, parallèlement à l'autre contrôle, sous la direction d'un chef commun, l'inspecteur général. Nous ne parlons de ce mode de contrôle que pour appeler l'attention sur un point, accepté aujourd'hui par les compagnies, mais qui en réalité constitue un empiètement sur la libre initiative de celles-ci. Les règles relatives à l'exploitation technique conformément à l'Ordonnance du 15 nov. 1846, sont contenues dans des Règlements émanant les uns du préfet, sous l'approbation du ministre, les autres du ministre lui-même. Lorsqu'on se demande sur quelles matières devrait s'exercer rationnellement cette autorité réglementaire, il semble qu'il faille s'en référer au criterium suivant: le règlement administratif sera légal toutes les fois qu'il aura réellement pour objet de sauvegarder la sécurité publique. D'après ce système l'Administration serait armée seulement d'un pouvoir de police en matière d'exploitation technique. Longtemps les Compagnies ont réclamé cette interprétation restrictive du droit de l'Etat, longtemps elles ont considéré comme illégale l'Ord. de 1846; mais le cahier de 1857 a confirmé l'Ordonnance et purgé ex post facto le vice originaire qui affectait la disposition. Aujourd'hui plus de doute, l'Administration peut intervenir même si la sécurité publique n'est pas engagée et un exemple de cette intervention se

rencontre dans une question qui touche l'exploitation commerciale au même titre que l'exploitation technique. Ainsi l'Administration s'est arrogé le droit de fixer le nombre et l'heure des trains, non seulement dans un but de sécurité, mais afin de donner satisfaction à l'intérêt public. Bien que l'Administ. n'ait pas abusé de ce droit, il n'en est pas moins vrai qu'il y a là une porte ouverte à des exigences qui à un moment donné pourraient créer aux compagnies de sérieux embarras. Aussi ont-elles cru prudent de prendre leurs précautions pour l'avenir, lors des Conventions de 1883, en ce qui concerne le nombre de trains qui pourraient leur être imposés sur les lignes du 3ème réseau. L'A 14 de la Convention avec le Nord pose ainsi les deux règles suivantes : 1° relativement aux lignes du 3ème réseau, le nombre de trains sera proportionnel au revenu kilométrique sans pouvoir jamais être inférieur à 3 par jour ; 2° tant que le revenu kilométrique n'aura pas atteint un certain chiffre, aucun ~~taxe~~ train ne pourra être imposé à la Compagnie de 10 heures du soir à 5 heures du matin. Il n'était pas inutile de signaler cette action directe que l'Etat s'est réservé sur la mise en mouvement des ~~ma~~ voyageurs et marchandises, sous le couvert d'un intérêt de police à défendre, car le mode de composition des trains peut exercer une influence sensible sur le revenu de l'exploitation, et par contre-coup sur la quotité des taxes à percevoir.

Les taxes que les Compagnies sont autorisées à percevoir se partagent en deux éléments, soigneusement distingués

à l'origine, mais que la pratique tend de plus en plus à confondre : le péage qui [illegible] a pour objet de permettre au concessionnaire de rentrer dans les avances qu'il a faites pour la construction de la ligne ; 2° le prix du transport qui constitue la rémunération de l'entrepreneur. Ces deux éléments étaient autrefois séparés avec soin, et l'impôt qui a été établi sur le prix des places et les transports par grande vitesse ne grevait que la partie de la taxe représentant le deuxième élément. Depuis longtemps déjà on ne distingue plus et l'utilité de la distinction ne se retrouve plus guère en pratique que dans les cas où la Compagnie donne à bail la ligne qu'elle a construite ; elle stipule pour elle l'abandon du péage, n'abandonnant à la compagnie fermière que la partie afférente au transport proprement dit.

Pour bien se rendre compte des pouvoirs de l'Etat dans la matière des tarifs, il importe d'examiner à quelles formalités est subordonnée leur perception. Ces formalités se ramènent à trois : l'homologation, la publicité, l'égalité pour tous dans l'application.

Le concessionnaire, disons-nous, reçoit le droit de percevoir des taxes en échange de son obligation de construire, d'entretenir et d'exploiter la ligne ; entre lui et l'Etat, il intervient un véritable contrat synallagmatique, et à titre onéreux. Dès lors, on ne conçoit pas que le droit de l'une des parties dépende de la volonté de son cocontractant, il y a là un principe d'évidence. Dans les pays où la méthode des concessions temporaires a prévalu, l'Etat ne saurait être le

maître des tarifs, comme là où les voies sont construites et exploitées par lui. Les deux systèmes ont leurs avantages et leurs inconvénients, mais il faut choisir entre eux, et le choix fait, en admettre toutes les conséquences. C'est sous l'influence de ces idées que les auteurs de notre législation ont inséré dans les cahiers des tableaux déterminant les maximum de taxe qui peuvent être perçus (a 42 Cahier 1857) On devra considérer comme illégale toute perception dépassant ce maximum, et à moins d'un accord intervenu entre les deux parties pour le modifier, le maximum devra rester le même durant toute la concession. On peut sans doute se demander si cette règle est bien rationnelle, et de fait, il semble que une telle fixité soit contraire à la nature des choses. Bien plus, ne peut-on pas dire qu'elle est contraire à l'intérêt même du concessionnaire? Les frais d'exploitation ne dépendent du prix de la main d'œuvre, du prix des matériaux nécessaire aux travaux d'entretien, et ces prix ne varient-ils pas suivant les époques? Dès lors il semble équitable que les taxes puissent être relevées même contre le gré des représentants de l'État, tout comme il paraît rationnel que l'État puisse imposer à la compagnie les réductions que comporte la situation actuelle. En 1850, dans la discussion du projet de loi portant concession de la ligne de Tours à Nantes, Mr Grévy proposait de décider « que l'État se réservait d'apporter aux tarifs pendant la durée de la concession les modifications nécessitées par l'intérêt public, cette révision devant d'ailleurs être faite par une loi. » L'amendement n'était pas dicté par un sentiment favorable aux Compagnies,

mais bien par le désir de protéger l'intérêt public contre les abus d'un monopole dont on sentait déjà l'influence future sur le développement des affaires. L'auteur de l'amendement démontrait que les taxes fixées pouvaient convenir à l'heure présente, mais que dans l'avenir il en pourrait être autrement, et que la logique commandait d'établir une corrélation constante entre la quotité des tarifs et l'état économique du pays. Le ministre des T. P. combattit l'amendement en démontrant que l'Etat ne pouvait s'arroger le droit de modifier après coup la situation financière des compagnies, et aux objections formulées il fit deux réponses: la clause de rachat offrait un moyen de vaincre les résistances de la Compagnie qui refuserait les modifications de taxes demandées; puis, si les profits réalisés augmentaient dans des proportions considérables, l'Etat, étant appelé au partage des bénéfices, pourrait accorder des dégrèvements correspondants à sa part. Quoiqu'il en soit de la réponse alors faite, il paraît fâcheux que les Compagnies et l'Etat soient liés pendant 99 ans, alors que les éléments qui ont servi de base au calcul varient continuellement. Mais, si ce mal existe, est-il possible d'y découvrir un remède? Lors des premières concessions, on s'était efforcé d'atténuer ces inconvénients en organisant une révision périodique des tarifs, mesure moins radicale que celle qui fut demandée en 1850. En 1857, lors de la concession de la ligne de Mulhouse à Bâle une clause du cahier décidait que la révision aurait lieu après l'expiration de 30 ans, et ensuite de 15 en 15 ans, s'il était reconnu que

le dividende moyen des quinze dernières années eût excédé 10 %
du capital primitif, les taxes devaient être réduites dans la propor-
tion de l'excédant. L'année suivante une clause semblable fut
insérée dans la loi de concession du chemin de Bâle à Strasbourg. Mais,
à partir de 1840, on ne trouve plus rien de semblable dans les autres actes
de concession. En 1844, nous devons signaler une curieuse tentative
pour résoudre le problème : Mr Dufaure, rapporteur de la Commission,
saisie du projet de loi relatif à la concession de la ligne de Bordeaux à Tours
fit insérer au projet une clause en vertu de laquelle l'Etat pouvait
à toute époque, après l'expiration d'un délai de 10 années, réduire
le maximum des tarifs sur une ou plusieurs marchandises. Seulement,
quand l'Etat usait de ce droit, il devait garantir à la Compagnie
pour le surplus de sa concession, un revenu brut annuel égal à la
moyenne des dernières années. Ainsi c'était une garantie de
revenu brut annuel subordonnée à la réduction des tarifs. Cette disposi-
tion nouvelle fut écartée par la Chambre des députés sur la demande
du ministre qui fit valoir que cette combinaison n'accordait pas
assez d'avantages au concessionnaire et le privait du gain sur
lequel il pouvait compter. On voit donc que toutes ces tentatives
faites à diverses époques, de l'intervention ont échoué devant les
mêmes motifs, la nécessité de laisser au concessionnaire une rému-
nération assurée. A l'heure actuelle, le tarif maximum est
invariable durant toute la concession à moins d'un accord
intervenu entre les parties. A plusieurs reprises cela a eu lieu.

En 1857, le ministère des T.P. a fait un effort de synthèse en créant un cahier des charges-type, et on en profita pour obtenir des abaissements. En 1863, la modification au contrat originaire consista à ajouter une 4ème classe de marchandises, c.a.d. à prélever des taxes moindres sur les objets classés dans cette catégorie. Enfin en 1883, les Compagnies ont consenti éventuellement à la réduction de leurs tarifs maximum en ce qui concerne les voyageurs ; mais cet abaissement a été subordonné à la condition que l'Etat supprimerait l'impôt qui grève si lourdement le transport des voyageurs ; mais, comme l'état du trésor ne permet pas d'effacer cet élément de recette, il est à prévoir que la réalisation de cette promesse se fera longtemps attendre. On a pensé du reste que, sous la ~~raison~~ pression des circonstances, et en raison de leur intérêt à développer le trafic, les Compagnies consentiraient à réduire leurs tarifs quand leurs gains dépasseraient une certaine limite. Dans les Conventions de 1883, l'Etat peut du reste consacrer à une diminution des tarifs maximum les bénéfices qu'il réalise en vertu de l'application de la clause du partage des bénéfices.

Réforme des tarifs de l'Etat

Mais, si dans les limites du maximum légal, les Compagnies peuvent modifier leurs tarifs, il ne faut pas croire qu'elles jouissent pour cela d'une entière liberté. Les tarifs doivent être homologués par le ministre des T.P. avant d'être mis à exécution, et cette homologation préalable est indispensable, qu'il s'agisse des premiers tarifs perçus ou des tarifs en modification de ceux qui préexistent. L'homologation ministérielle a pour but de permettre à l'Administration de vérifier si le maximum fixé n'a pas

été dépassé; mais assurément ce n'est pas tout; l'Administration a une tâche plus intelligente à remplir que celle d'une simple vérification matérielle de conformité. Grâce à son droit d'homologation, le ministre peut empêcher de graves abus. Les Compagnies pourraient sans cela abaisser outre mesure leurs taxes, afin de ruiner la batellerie et le cabotage, et les relever ensuite après la disparition des concurrents. Elles pourraient favoriser telle ville au détriment de telle autre, accorder des faveurs à certains industriels, décider que les taxes perçues sur la ligne A seraient moindres que sur la ligne B. Il y aurait donc une rupture regrettable de l'égalité. On ne saurait tolérer que le monopole de fait accordé aux Compagnies servît à de tels abus, et c'est pour les empêcher que le droit d'homologation a été établi. Quelle est donc en fait la procédure suivie? Dans ces dernières années, des précautions multiples ont été prises afin que le ministre soit parfaitement éclairé; les compagnies qui font des propositions d'homologation doivent adresser la copie aux préfets des Départements traversés et aux inspecteurs du contrôle. En outre, elles doivent aviser le public par voie d'affiche. Le préfet communique aux Chambres de commerce de son Département les propositions faites par la compagnie dans le cas où elles intéressent les industriels et les négociants de la localité. Ce n'est pas tout. Depuis une Circul. du 23 janv. 1880, le ministère des T. P. fait imprimer chaque semaine un Bulletin des tarifs soumis à l'homologation, et ce Bulletin est adressé à toutes les Chambres de commerce de France. Si deux ~~ports~~ ports de commerce se font concurrence et que la compagnie propose une réduction sur une ligne, la Chambre de commerce de

l'autre port pourra réclamer. Les Chambres de Commerce doivent formuler leur avis dans un délai. En outre une instruction est dirigée par les inspecteurs de l'exploitation commerciale et par leur chef l'inspecteur général du contrôle. Les représentants de l'Etat examinent les conséquences des taxes proposées. Le Comité consultatif des Chemins de fer est consulté, et enfin, le ministre prend sa décision. Les garanties, on le voit, ne sauraient être plus nombreuses et plus minutieuses.

Mais quels sont les pouvoirs du ministre? Celui-ci a-t-il un pouvoir de libre appréciation? Quand le ministre est saisi d'une proposition de l'Administration n'a-t-il que deux partis à prendre: homologuer ou refuser. Le ministre peut-il retirer son homologation quand il l'a accordée? Occupons nous de la première question. Et d'abord que signifie au juste le mot homologuer? est il synonyme de autoriser? Les Compagnies ont longtemps soutenu qu'il n'en était rien; le ministère des TP devenait simplement un bureau d'enregistrement, le ministre ne pouvant refuser son visa que si les tarifs proposés sont supérieurs au maximum du cahier. Etaient-ils inférieurs, les Compagnies soutenaient qu'en vertu du respect dû aux contrats, le ministre devait accorder son homologation. A la vérité l'Ordonnance de 1846 était formelle en sens contraire, mais les compagnies niaient la légalité de cette disposition. La loi de 1845, disait-on, a délégué au pouvoir exécutif le droit de faire un règlement sur l'exploitation technique; aucune délégation n'a été faite pour l'exploitation commerciale; le Gouvernement a excédé ses pouvoirs en s'occupant de celle-ci dans l'Ordonnance de 1846. En 1857, lors de la rédaction du nouveau cahier général, le Gouvernement estima qu'il fallait terminer la discussion,

et l'Ordonnance de 1846 fut confirmée. En outre les représentants du Gouvernement commentèrent au Corps législatif le tarif général en ce sens que le ministre pourrait refuser son autorisation même si le maximum n'était pas dépassé.

Il y a un grand intérêt à ce que le ministre contrôle complètement la perception des taxes ; si une Compagnie abaisse outre mesure ses taxes sur une ligne, elle peut donner naissance à des obligations du trésor, qui a cautionné dans certaines conditions, les engagements pris par elle envers ses prêteurs ; de plus il faut veiller à ce qu'une localité ne soit pas sacrifiée au profit d'une autre. Dans la théorie actuelle, le droit d'homologation constitue un vrai droit de veto ; le ministre peut ne pas approuver le tarif même s'il est maintenu dans les limites du cahier ! Mais le ministre est-il toujours libre d'homologuer ? La Compagnie a abaissé ses tarifs, l'homologation a été accordée ; au bout d'un certain temps, elle veut les relever ; le ministre a-t-il le droit d'accorder l'homologation en tous cas ? L'Ordonn. 1846 était muette sur la question ; il y avait là un véritable inconvénient, car la compagnie peut abaisser ses tarifs uniquement en vue de tuer une industrie concurrente et les relever aussitôt après pour jouir de son monopole. En 1857, on a pensé que l'homologation ministérielle n'offrait pas une garantie suffisante et qu'il fallait prendre des garanties contre la complaisance du ministre. Le tarif, quand il aura été abaissé, ne pourra plus être relevé qu'après l'expiration d'un délai ; pour les voyageurs ce délai sera de trois mois, pour les marchandises d'une année. L'homologation ministérielle ne rendrait pas un tarif exécutoire, si le relèvement était accompli avant l'expiration du délai.

De cette façon on a donné aux tarifs une stabilité relative qui permet aux combinaisons des commerçants de s'exercer sur un assez long espace de temps, sans redouter les perturbations inattendues produites par des bouleversements de tarifs. Mais ce n'est pas tout; il faut savoir si le ministre peut modifier les tarifs soumis à son homologation. A cela nous répondrons que le ministre a le devoir de rechercher quels seraient, au point de vue de l'intérêt public, les conséquences de l'application du tarif proposé; si dans la forme actuelle, la proposition lui semble dangereuse, il refusera purement et simplement son homologation. Mais rien ne s'oppose à ce qu'il fasse connaître officieusement les motifs de son refus, et n'engage la Compagnie à modifier sa proposition en un sens déterminé si elle veut obtenir l'autorisation. En un mot le ministre peut n'accorder son homologation que sous conditions, et si la Compagnie n'accepte pas les conditions indiquées elle retombe sous l'empire du tarif précédemment appliqué. Quelquefois on a soutenu dans les Commissions de la Chambre que le ministre peut modifier d'office les tarifs proposés, sans que la Compagnie pût retirer sa proposition. Nous n'insistons pas ici sur ce point car il rentre dans une question plus générale que nous retrouverons.

L'homologation ministérielle lie-t-elle l'Etat d'une façon indéfinie ou au contraire ne peut elle pas être retirée? Supposons que l'expérience ait démontré que le tarif homologué était défectueux et qu'il eût mieux valu maintenir le précédent. Le ministre peut-il déclarer que son homologation est nulle et non avenue? On a soutenu dans les documents parlementaires en se fondant sur ce que le droit de l'Etat est imprescriptible et sur ce que

le droit de l'État est imprescriptible, un acte ministériel ne saurait l'engager indéfiniment, pour soutenir que cette homologation peut être retirée. Le raisonnement est en droit absolument faux, car le contrat de concession lie les deux parties en présence. Comme l'intérêt public doit être sauvegardé, le contrat de concession pourra être résilié sauf indemnité; mais, tant que le rachat n'a pas été effectué, le respect de la convention s'impose, et le ministre n'a que le droit d'homologuer les tarifs. Le cahier ne lui accorde pas le pouvoir de prendre l'initiative et de substituer de son autorité un tarif à un autre. Si donc, le ministre a accordé son homologation, les tarifs ne peuvent désormais être modifiés que sur la demande de la compagnie. Pour obvier aux dangers signalés, le ministre des T.P. a pris l'habitude de n'accorder dans ~~certains cas~~ qu'une homologation provisoire; l'homologation est provisoire, en ce sens qu'elle est accordée sous condition qu'elle ne sera pas retirée plus tard, sans qu'aucun délai ne soit imparti à l'expérience qu'on veut tenter. La méthode de l'homologation provisoire n'est donc qu'un simple expédient destiné à tourner la règle en vertu de laquelle l'homologation ne peut être retirée. Aussi pensons-nous que cette méthode n'est pas légale, et que les compagnies ont à juste titre protesté contre cette pratique. Il est de principe en effet en Droit administratif que le fonctionnaire chargé d'accorder une autorisation ne peut que la donner ou la refuser. Comprendrait-on que le préfet accordât seulement d'une façon provisoire l'autorisation de créer un établissement dangereux? Le ministre nous paraît commettre un excès de pouvoir, non seulement au point de vue de l'esprit de la législation, mais au point de vue des textes. Cependant les grandes

Voir 1897
Picard – 2.
141

Compagnies ont abandonné unanimement leurs protestations. Par sa lettre du 24 mars 1880, le ministre a pris acte de cette renonciation ; mais en revanche il a consenti à entourer de certaines garanties l'exercice de ce droit qui lui était reconnu. Le retrait de toute homologation provisoire sera désormais précédé des mêmes formalités que l'homologation elle-même ; des affiches seront apposées, les Chambres de Commerce consultées, les intéressés mis à même de présenter leurs réclamations. A la différence de ce qui se passe en matière d'homologation ordinaire, le retrait émane de l'initiative du ministre. Telle est, en quelques mots, cette théorie qui s'est formée sous l'influence des besoins de la pratique, mais en dehors de la loi. Quel jugement faut-il porter sur elle ? L'homologation provisoire remédie sans doute aux inconvénients de l'ancienne méthode en ce qu'elle permet de tenir compte des enseignements de l'expérience et du changement des circonstances. Mais, même depuis la lettre de 1880 ce système offre de véritables dangers, car, si la Compagnie ne peut demander le relèvement d'un tarif que 3 mois après l'abaissement [si un an], cette obligation ne s'impose pas au ministre ; le retrait de l'homologation provisoire sera donc prononcé à toute époque.

Comme on le voit, le ministre a avec moyen de l'homologation un contrôle efficace sur la façon dont les compagnies exercent leur monopole. Le mal est que ce contrôle n'est pas toujours exercé avec une vigilance attentive. A une certaine époque, le Gouvernement, qui avait une confiance illimitée dans les compagnies, et ses complaisances pour elles lui faisaient accepter sans observation les propositions de tarifs. Au contraire depuis quelques années, depuis surtout la campagne ouverte dans le Parlement

Mr Varrey
Picard - 2. V. p. 88

en faveur du rachat des voies ferrées, ce contrôle contrôle s'exerce plus sérieusement, et l'on peut espérer que certains abus, possibles à une époque, ne se renouvelleront plus.

On peut se demander, si, outre le droit d'homologation, le ministre n'a pas d'autre moyen d'exercer son influence sur la rédaction des tarifs, s'il ne peut jamais prendre l'initiative d'une modification, sans attendre la proposition des compagnies. Cette thèse a été soutenue dans des rapports lus à la Chambre et au Sénat en 1867. Le ministre l'avait admise à la tribune en s'appuyant sur l'A 46 in fine de l'Ordonn. de 1846. Mais il suffit de lire l'A 49, pour voir que ce texte est sans valeur et qu'il ne vise pas des tarifs déjà homologués. On sait que les tarifs proposés par les Compagnies doivent être affichés, et que la perception des taxes peut commencer un mois après, si l'homologation a eu lieu. Si le ministre ne consent à homologuer que si certaines modifications sont apportées, de nouvelles affiches doivent porter le fait à la connaissance du public. Voilà la situation que prévoyait l'A 49 in fine. Du reste, en admettant qu'il y eût doute, le cahier de 1857 devait l'emporter; or, il se borne à fixer le maximum des taxes (A 42) et à soumettre les Compag. à la formalité de l'homologation (A 48). En dehors de ces deux restrictions les compagnies conservent leur liberté; c'est à elles seules qu'appartient la direction de leur entreprise et l'initiative en matière de tarifs. L'Etat n'exerce qu'un contrôle, il n'administre pas. J'ajoute qu'une seule exception a été apportée au principe et qu'elle confirme la règle. Aux termes de l'A 42 du cahier de 1857, le ministre est autorisé en cas de disette, à exiger le transport à prix réduit des céréales. On considère qu'il y a disette quand le prix de

l'hectolitre de blé dépasse une certaine somme sur un marché régulateur fixé par la convention, qui établit aussi le prix minimum à imposer. En fait les compagnies ont toujours pris elles-mêmes l'initiative d'un abaissement dans ces circonstances et sont descendues même au dessous du minimum. Lors des discussions des Conventions de 1883, des efforts ont été tentés à la Chambre pour augmenter les pouvoirs que nous venons de reconnaître à l'Etat; plusieurs députés déposèrent un amendement ayant pour objet d'accorder au ministre le droit de prendre l'initiative et de modifier les tarifs de sa autorité propre, en se fondant sur ce que, d'après les conventions nouvelles, un minimum de dividende est garanti aux actionnaires des six grandes Compagnies. Dès lors, disait-on, puisque les chances de perte disparaissent, pourquoi reculer devant le seul moyen qui permette de sauvegarder les intérêts commerciaux du pays? La Commission de la Chambre rejeta l'amendement en se fondant sur cette idée que son auteur voulait faire échec aux conventions. J'ajoute que le droit de rédiger les tarifs, sauf le contrôle de l'Etat, constitue une fonction essentielle de l'administration du chemin de fer; si le ministre avait un pouvoir de ce genre, la direction passerait entre ses mains.

Arrivons au second principe, celui de l'égalité. Il a tellement sa base dans la nature des choses, qu'il se rencontre partout, même en Angleterre et aux Etats-Unis. Chez nous l'A 50 de l'Ordonn. 1846 décidait déjà que les compag. seraient tenues d'effectuer avec soin, exactitude, et sans tour de faveur le transport des marchandises. C'est le cahier de 1857 qui a consacré dans toute son ampleur le principe de l'égalité des voyageurs et des expéditeurs (A 48) Cet Article donne aussitôt une application du principe

« tout traité particulier qui aura pour effet d'accorder à un ou à plusieurs expéditeurs une réduction sur les tarifs approuvés demeure formellement interdit. » On appelle traités particuliers ceux qui interviennent entre la Compag. et un ou plusieurs expéditeurs, de telle sorte que les relations entre eux soient réglées non plus d'après les tarifs homologués, mais bien d'après les dispositions du contrat. Déjà en 1844, un député avait, lors de la discussion de la ligne d'Orléans à Bordeaux, proposé d'interdire les traités particuliers. Pour réduire les inconvénients de cette pratique, les cahiers laissaient au ministre le droit de déclarer que les réductions accordées dans certains ces traités seraient applicables sans condition à tous les expéditeurs. « La combinaison n'était pas bonne, dit M. Aucoc, car c'était autoriser à corriger un excès par un autre. Le ministre n'avait pas cru pouvoir aller jusqu'à l'extrême de son droit, mais il avait largement atténué dans la pratique les inconvénients du système qui réservait exclusivement la réduction des tarifs à la grande industrie. Et d'abord, il avait exigé que tous les expéditeurs remplissant les conditions prévues aux traités particuliers fussent admis à en bénéficier. Mais de plus il avait interdit la clause qui soulevait les plus vives réclamations, celle qui subordonnait à l'obligation de fournir un minimum annuel de tonnage et qu'un petit nombre d'industriels pouvaient seuls réaliser. » Le cahier des charges crut plus sage de couper court à toute difficulté en proscrivant complètement l'usage de ces conventions. Le mal est que les compagnies ont atteint par des combinaisons nouvelles, le but qu'elles poursuivaient par les traités particuliers, et que le changement, très apparent en la forme, n'a guère été

effectif quant au fond. Signalons aussi la suppression des tarifs d'abonnement qui remonte à 1860. Ces tarifs, dont l'origine fut contemporaine des débuts des chemins de fer, se rattachent à la lutte que ceux-ci entreprirent contre les modes de transport concurrents, le cabotage, la batellerie, le roulage; c'était une sorte de traité particulier par lequel l'expéditeur s'engageait moyennant la jouissance d'un tarif réduit, à remettre à la compagnie toutes les marchandises qu'il aurait à expédier. Ce système était mauvais, non seulement parce qu'il créait une inégalité flagrante au profit de certaines individualités, mais encore parce que des fraudes nombreuses pouvaient être pratiquées, consistant à présenter sous le nom de l'abonné, des colis appartenant à des tiers; la faveur se trouvait ainsi subrepticement étendue.

Enfin il est un troisième principe sur lequel nous serons très-bref: celui de la publicité. Les tarifs proposés à l'homologation sont d'abord affichés un mois; si l'homologation a lieu, les tarifs peuvent être appliqués à l'expiration de ce délai. Ce n'est pas tout: l'Arrêté ministériel qui homologue les tarifs est lui aussi l'objet d'une publicité particulière, et cela en vertu des principes généraux du Droit Administratif. Des affiches seront apposées à la diligence du préfet aux frais de la Compagnie. Enfin, à côté cet affichage partiel et temporaire, l'A. 48 de l'Ord. 1846 prescrit d'afficher d'une façon permanente dans les gares un tableau de tous les tarifs appliqués à l'heure actuelle. Dans la pratique il est impossible, à raison de la multiplicité des tarifs de se soumettre à cette prescription; on y supplée par le dépôt d'un registre contenant les tarifs appliqués à l'heure présente et soumis à l'examen des personnes qui le demandent.

Si nous consultons les définitions courantes sur le caractère légal d'un tarif homologué nous voyons qu'il devient par le fait de l'homologation un vrai acte réglementaire. De cette idée on tire deux conséquences : 1° que le tarif s'impose obligatoirement aux parties ; 2° qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, les contestations relatives à son application ne sont pas toutes de la compétence judiciaire.
Les tarifs homologués, disons-nous, obligent à la fois les expéditeurs, les destinataires, les voyageurs et les compagnies ; s'il y a eu perception en trop une action en détaxe sera donnée contre la Compagnie ; s'il y a eu perception en moins, une action en supplément compétera à la compagnie. D'autre part, la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce que les tribunaux judiciaires annulent d'une façon générale un tarif. Si un particulier veut poursuivre l'annulation par exemple parce que des relèvements ont été pratiqués avant l'expiration des délais, parce que les formalités de publicité ont été omises il faudra agir devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir. Cette façon d'envisager les tarifs comme de véritables actes de la puissance publique, soutenue avec chaleur par les compagnies et acceptée par la jurisprudence, n'est pas admise par tous sans protestation. Pour Mr Larré-Fleury « un tarif général ou spécial n'est pas autre chose qu'une convention commerciale passée entre la compagnie et le public représenté en cette circonstance par le ministre des T. P., qui stipule pour lui sous la forme de ce qu'on appelle l'homologation. » Tels sont, ajoute-t-il, le caractère et la raison d'être de cette attache administrative, qui est inévitable du moment

qu'il s'agit d'un monopole de fait réglementé. « Le législateur n'a pas dit un mot de cette protection correctionnelle des intérêts privés des Compagnies qu'assurent les tendances draconiennes d'une jurisprudence en voie de formation. A aucun égard, il n'y a lieu de procéder dans la défense des intérêts matériels autrement pour l'exploitation des chemins de fer que pour l'industrie et le commerce ordinaires. Il y a là un acte administratif sui generis, où le pouvoir public qui n'agit pas en vertu de ses attributions normales de coercition, mais comme simple représentant d'une collectivité impersonnelle d'individus. Cette conception nous semble mieux répondre à une analyse exacte de la situation que celle qui voit dans le tarif un règlement, au sens exact du terme, c'est à dire un acte d'autorité s'adressant à la collectivité des citoyens et s'imposant à leur obéissance sous une sanction pénale.

Section III.

Après avoir vu les idées générales qui président à la confection des tarifs ainsi que les autorités chargées de les contrôler, il convient de pénétrer plus avant dans l'étude même de la tarification et d'examiner comment celle-ci s'est formée dans notre pays. Il ne suffit pas de dire si oui ou non on tiendra compte de la valeur des marchandises, il faut voir comment se comporteront les différentes taxes qui entrent dans la composition d'un barème. On peut dire d'une façon générale que les Compagnies peuvent choisir entre deux méthodes, celle de l'exploitation commerciale ou méthode naturelle et celle qui tend à fournir

[...]mot est réservé [au] système de tarification [...]ports adopté en Allemagne

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES BIBLIOTHÈQUE

par des moyens artificiels le développement de l'industrie nationale ou système protecteur. La première méthode prend essentiellement pour base de la rédaction des tarifs le prix du service rendu, ~~peu importe~~ que les ~~tarifs acceptés ou~~ ~~[illegible]~~ se ~~[illegible]~~ poursuivant d'autre but que celui du plus fort rendement. Il convient du reste de noter que, pour calculer le prix du service rendu, il ne suffit pas de mesurer le nombre de kilom. parcourus et de peser les marchandises; il est certain que les frais de transport n'augmentent pas en proportion de la distance. Certaines dépenses sont les mêmes quelque soit le nombre de kilomètres parcourus et par conséquent, elles pèsent plus lourdement sur les compagnies si le trajet est court que s'il atteint une longueur considérable. Ce n'est pas tout; si la marchandise voyage par wagon complet, les frais de manutention sont beaucoup moindres que si un grand nombre de petits colis sont remis isolément ~~au~~ aux transporteurs; dès lors on conçoit que la taxe soit inférieure dans le premier cas que dans le second. De même encore la dépense de la compagnie peut être moindre pour transporter une tonne de A à B que de B à A, parce que le courant commercial est très intense du premier point au second, très faible en sens inverse; nouvelle cause pour l'infériorité de taxe grevant la marchandise en retour, car les wagons revenant à vide, la compagnie a intérêt à s'assurer un fret par des taxes réduites. Enfin, si la ligne, établie dans un pays à relief mouvementé, a coûté des sommes énormes, il est naturel que les taxes soient plus élevées que celles d'une voie construite dans un pays de plaine. Il y a donc là une foule d'éléments

qui tendent à enlever à la tarification son caractère uniforme et strictement proportionnel. Mais l'important c'est que dans tous ces exemples la variété des taxes s'impose à la compagnie, elle est le résultat de faits naturels sur lesquels la volonté n'agit point, tandis que, dans une autre conception, on se sert des tarifs et de leur diversité pour atteindre tel ou tel effet voulu. Si une industrie est dans un état de malaise on favorisera son essor par des réductions de taxe, on la protégera en élevant le transports des marchandises similaires venant de l'étranger, et, par une sorte de surérogation à la protection douanière, on la mettra à l'abri de la concurrence du dehors. C'est ainsi que pour combattre les charbons anglais, la Compagnie du Nord amène à Paris pour des prix très bas tous les charbons de son domaine, quelque soit le point de départ. De même, afin d'attirer dans les ports français les marchandises étrangères, des tarifs modérés leur seront accordés au passage à travers nos territoires. Dans l'intérêt de l'agriculture des amendements calcaires, des engrais de toute espèce, seront transportés à prix réduits. Enfin, dans ce système, on s'efforce de supprimer l'inégalité naturelle, entre les diverses régions du pays ; on percevra le même prix en montagne et en plaine. Ces deux méthodes, qui peuvent présider à l'établissement des taxes, diffèrent surtout par l'objectif qu'elles se proposent ; l'une, acceptant l'état du trafic, tel que l'a fait le développement économique du pays, cherche uniquement à prélever le maximum de péage, l'autre au contraire s'efforce d'imprimer une direction aux industries par une tarification artificielle, et le tarif est précisément le moyen d'action employé.

En Allemagne, comme nous aurons à le montrer, on a suivi le premier système, en l'exagérant avec une rigueur critiquable. En France, nos compagnies ont combiné les deux méthodes, cherchant à développer cette branche d'industrie par des taxes de faveur, et comptant bien se récupérer plus tard pour leurs sacrifices présents. Le mal est que les Compagnies n'ont pas toujours opéré en vue de l'intérêt général et que souvent elles ne se sont fait aucun scrupule d'anéantir par une concurrence déloyale le cabotage et la batellerie ; ces exemples fâcheux ne sont pas étrangers à la défiance qu'éprouvent certains esprits à l'endroit de la tarification artificielle. Le Parlement s'est ému des abus commis par les Compagnies dans le sens que nous indiquons ; des enquêtes ont été ouvertes, qui ont eu un grand retentissement, en 1874, 1878, 1879. On a reconnu que les tarifs devaient revêtir une certaine souplesse afin de pouvoir se plier aux circonstances, mais qu'il ne fallait pas acheter les avantages de la multiplicité au prix d'une complication excessive, et les Conventions de 1883, les compagnies reconnurent que leur appareil de tarifs était déjà un peu ancien et méritait une révision ultérieure ; mais elles refusèrent d'insérer des règles qui n'auraient pu être modifiées que par une loi, faisant valoir, non sans raison, que les modifications devaient pouvoir être effectuées d'une façon plus expéditive et moins solennelle. La seule disposition des Conventions sur les tarifs est relative à la réduction éventuelle des tarifs de voyageurs ; en ce qui concerne les tarifs de voyageurs, les présidents des Conseils d'Administration des six grandes Compagnies écrivirent au ministre des lettres

par lesquelles ils s'engagèrent au nom de leurs compagnies, à soumettre à l'homologation ministérielle aussitôt après le vote des conventions, des tarifs simplifiés ; quelques réductions peu importantes étaient seules accordées.

Nous allons ici exposer la situation antérieure à 1883, car les principes subsistent à l'heure actuelle, les conventions s'étant bornées à des simplifications. Comme nous l'avons dit, les Compagnies peuvent, dans la limite du maximum modifier leurs tarifs, sauf à obtenir l'homologation et à respecter la règle que les taxes abaissées ne peuvent être relevées avant l'expiration d'un délai. Avant 1883, les tarifs étaient extrêmement variés, si variés même que leur application exigeait une expérience difficile à acquérir et qu'on a jugé utile dans les Écoles de Commerce d'ouvrir des cours de tarification. L'idée fondamentale consiste à distinguer les tarifs légaux, c'est à dire ceux qui sont portés au cahier et qui ne peuvent jamais être dépassés — et les tarifs d'application, qui sont ceux mis en perception. On constate dans le tarif général que les taxes varient suivant qu'il s'agit du transport des voyageurs, des animaux ou des marchandises. La taxe des voyageurs est plus ou moins élevée suivant la classe dans laquelle voyage chaque individu. Celle pour le transport des animaux est calculée par tête, et est plus élevée si le transport a lieu par grande vitesse. Enfin, pour les marchandises, on distingue le tarif de grande vitesse, et celui de petite vitesse, distinction qui s'impose rationnellement. Le tarif de grande vitesse s'applique à toutes les marchandises sans que la taxe varie avec la nature du colis, tandis que pour la petite vitesse,

Le tarif de 1857 divisait les marchandises, suivant leur nature, en 3 classes distinctes, auxquelles on a ajouté une 4ème classe en 1863. Pour mettre en lumière l'esprit qui a présidé à la répartition des marchandises, il faut noter que les produits manufacturés, armes, tissus, spiritueux sont rangés dans la première classe, tandis que les houilles, les engrais, les pierres forment la 4ème classe et paient les taxes les moins élevées. On a pensé que les marchandises, qui sous un volume donné renferment une valeur considérable, pouvaient aisément supporter la taxe de 1re classe et en cela, on a adopté le système que nous avons exposé dans notre Section I – Outre la nature de la marchandise et son poids, la taxe variera avec la distance à parcourir. Mais, la somme à acquitter sera-t-elle proportionnelle à la distance parcourue? Il faut distinguer suivant que la marchandise appartient aux 3 premières classes ou à la quatrième; pour les 3 premières, le tarif est proportionnel à la distance; pour la 4ème, la taxe kilométrique varie suivant que le parcours doit être de 100 k au maximum, ou de 101 à 300, ou doit dépasser 300. Elle est de 8 c. par tonne et par kilom. dans le premier cas, 5 c dans le second, de 4 dans le troisième. On dit dans ce cas que le tarif est différentiel, c'est à dire que les taxes, pour les mêmes transports ne sont pas proportionnelles à la distance parcourue. Il n'est pas inutile, à cause des erreurs qui ont été commises sur l'acception exacte de cette expression, de faire remarquer en passant, que ces sortes de tarifs ne constituent pas une catégorie particulière; c'est plutôt une modalité qui peut s'adapter à tous les tarifs indistinctement, tarif général, spécial, commun, international. Néanmoins,

comme la forme différentielle s'applique surtout aux tarifs spéciaux nous renvoyons à la partie de notre étude réservée à ces derniers, l'examen critique particulier de cette forme de taxation.

Le tarif général contient quelques surtaxes pour certains transports dont nous allons parler ; les unes sont fixées par le cahier des charges d'une façon permanente, tandis que les autres sont réglés périodiquement par le ministre, auquel même on reconnait un droit spécial de modification, qui constitue une anomalie ; ces tarifs sont dits exceptionnels.

C'est ainsi que les masses indivisibles de 3000 à 5000 K. payent une surtaxe égale à la moitié du prix de transport, et cette majoration a son principe dans les difficultés de maniement qui imposent à la Compagnie des frais supplémentaires de personnel. Les motifs même de cette surtaxe ont fait étendre la notion des masses indivisibles aux marchandises qui, prises individuellement, n'auraient pas ce caractère, mais qui, par leur arrangement artificiel se comportent de la même façon et comportent des difficultés de manutention. Au dessus de 5000 K les compagnies peuvent se refuser à opérer le transport, mais, si elles ont consenti à l'effectuer, pendant les 3 mois qui suivent, elles ne peuvent pas refuser à des tiers un transport identique. C'est là encore un exemple qui montre avec quel soin le législateur a cherché à sauvegarder l'égalité entre les divers expéditeurs.

Le cahier énumère 5 classes d'objets soumis à un tarif exceptionnel. Nous ne parlerons que des plus importantes : le tarif des marchandises dites encombrantes, et le tarif des colis dont le poids est inférieur à 40 K.

On conçoit que pour les marchandises qui, pour un faible poids

comportent un volume considérable, c'est à dire pour les marchandises de faible densité spécifique et de fort cubage le système qui percevrait la taxe uniquement sur le poids, serait un leurre pour les compagnies. Il a fallu établir une surtaxe pour les marchandises qui ne pèsent pas au moins 200 kilog. par mètre cube; le principe de cette majoration est à l'abri de toute critique au point de vue économique.

Enfin le tarif exceptionnel s'applique aux colis isolés qui ne pèsent pas au moins 40 Kg; ce n'est que pour les poids supérieurs que le tarif ordinaire reçoit son application; le motif en est que ces colis exigent des frais de manutention aussi élevés que les marchandises d'un poids plus lourd, et que la compagnie serait en perte si elle percevait uniquement la taxe afférente à leur poids, forcément assez basse. Pour échapper au tarif exceptionnel, on conçoit que les expéditeurs procèdent au groupage, c'est à dire réunissent en un seul envoi les colis divers qui, pris isolément, seraient taxés au tarif ordinaire. Le groupage peut être employé par des particuliers, mais il l'est surtout par des commissionnaires de transport. Ceux-ci obtiennent des économies sur les taxes ordinaires et ils en font bénéficier pour partie ~~les expédit~~ leurs clients. Cependant les compagnies, pour opposer une digue à cette industrie, qui va directement à l'encontre de leur monopole, n'acceptent de la part des commissionnaires que le groupage à couvert, c'est à dire que les divers colis expédiés doivent être mis sous même enveloppe. Cela facilite le maniement du colis, et c'est pour la compagnie une compensation aux bénéfices dont la privent ces industriels. Ce n'est pas d'ailleurs la seule raison d'être du

groupage; la façon dont les taxes sont appliquées vient offrir une deuxième source de gain à ceux qui exercent cette profession annexe. Les taxes sont espacées de 10 en 10 Kilg., si bien que pour un envoi pesant 11 Kilg, on paiera la somme afférente à 20; les fractions de dizaine sont comptées pour la dizaine entière.

Passons aux tarifs d'application, c'est à dire à la partie vivante de la tarification. Les tarifs d'application, toujours inférieurs aux maximum légaux pour les marchandises, varient suivant les compagnies, et subissent l'influence de multiples circonstances économiques. On peut les diviser d'une façon très simple en envisageant l'étendue de leur portée d'application. A l'intérieur du réseau d'une même Compag. nous distinguerons les tarifs généraux qui forment le droit commun des transports, et les tarifs spéciaux qui en sont les dérogations, les exceptions conditionnelles. Si nous étudions les relations des Compagnies françaises entre elles, nous devons nous arrêter sur les tarifs communs qui offrent cet avantage qu'une même marchandise peut voyager sur plusieurs réseaux, en restant soumise en quelque sorte au même régime d'expédition. Grâce à eux, on évite les inconvénients résultant du morcellement du réseau français entre les mains de Compagn. multiples, pour créer, par une sorte de fiction, une sorte de réseau commun, sur lequel le trafic jouit d'un traitement particulier. Enfin, l'étude des relations internationales nous conduit à distinguer les tarifs d'importation, d'exportation, et de transit.

Le tarif général, dont les taxes sont ou égales ou inférieures à la taxe du tarif légal, contient toutes les conditions de durée, du mode de

transport

du conditionnement de la marchandise. Tout expéditeur a le droit de réclamer le bénéfice des clauses du tarif général, à condition qu'il accepte la taxe correspondante. On conçoit que toutes les marchandises, qui composent actuellement le ~~coca~~ trafic d'un grand pays, ne peuvent trouver place dans ce tarif; aussi les cahiers des charges primitifs ne contenaient-ils que 72 marchandises-types, qui ont ~~avaie~~ longtemps servi de termes de comparaison pour assimiler les marchandises non dénommées, et ils ~~leur~~ accordaient aux compagnies le droit de procéder à ce classement. Les contestations qui peuvent s'élever à ce sujet rentrent dans la compétence des tribunaux ordinaires, car il s'agit d'interpréter un règlement. C'est ainsi qu'on a décidé que tous les tissus de fabrication rouennaise ne rentrent pas dans le mot <u>rouennerie</u> et qu'il ne faut entendre par là que les étoffes confectionnées avec des écheveaux de coton teints à l'avance; on a refusé d'assimiler les cotons en pelote destinés à être vendus en détail aux cotons filés pour manufactures de tissage etc. ~~Ce serait une~~

Ce serait une erreur de croire qu'il existait, avant 1883, un seul tarif général pour chaque réseau. Le Nord avait 6 tarifs généraux, et c'était la compagnie qui avait poussé le plus loin la simplification. Les Compagnies avaient largement usé, même en matière de tarif général, de la faculté d'abaisser les taxes au dessous de la limite légale soit pour le parcours total, soit pour un parcours partiel. Tous les tarifs Généraux se divisaient en un certain nombre de séries suivant la nature des marchandises voyageant en petite vitesse; à la division théorique en 4 classes s'était substitué une division en séries dont le

nombre variait suivant les compagnies; si bien que la classification élaborée par chaque compagnie différait de celle élaborée par les autres, mais encore s'écartait tout à fait des données du cahier des charges avec lequel elle ne présentait d'autre point de contact que celui de maintenir la taxe afférente à chaque marchandise dans les limites indiquées. Cette condition observée, les compagnies avaient suivi leurs propres inspirations pour dresser leurs barèmes, et le commerçant, qui voulait expédier un colis d'une extrémité du pays à l'autre, était fort embarrassé pour calculer le prix total du transport, car il lui fallait en chercher les éléments dans les tarifs de chaque compagnie où la marchandise était rangée dans une série différente, quelquefois même sous une autre dénomination variable. Enfin les Compagnies établissaient leur tarif général d'après des distances fictives appelées distances d'application, non point d'après les distances réelles. Dans le Rapport déposé au Sénat en 1879 on constatait que quelquefois les tarifs Généraux eux-mêmes faisaient abstraction d'une distance de 300 Kil. Ajoutons encore que les Compagnies pouvaient modifier leurs tarifs généraux et les rendre différentiels.

Le trait essentiel qui distingue les tarifs spéciaux, c'est que leur application est subordonnée à une manifestation de volonté de l'expéditeur; ce sont des tarifs qui entraînent des taxes réduites accordées sous la condition que l'expéditeur renoncera à tel ou tel droit dont il eût pu se prévaloir aux termes du cahier des charges, s'il avait consenti à payer le tarif plein. Les facilités que l'expéditeur accorde à la Compagnie

en compensation visant l'augmentation des délais légaux de transport, la non responsabilité en cas de déchets de route et d'avarie, l'obligation pour l'expéditeur de procéder lui-même au chargement et déchargement, la remise d'un wagon complet etc — Il aurait été préférable qu'on adoptât pour désigner ces tarifs le nom de tarifs conditionnels; cela eut mieux fait entrer dans l'esprit du public leur véritable caractère, leur notion exacte. On eût peut-être évité les nombreux procès, fort difficiles à expliquer si ce n'est par un oubli complet des rapports juridiques établis par la convention, où l'on voit un commerçant qui a obtenu une réduction de taxe en échange d'une abdication partielle de ses prérogatives ~~partielles~~ légales, et qui prétend se comporter comme s'il était resté sous l'empire du droit commun. Suivant Mr Lamé Fleury, les trois quarts des arrêts de Cassation auraient pour but de réprimer ces étranges prétentions! Parmi les clauses auxquelles est subordonnée la concession d'un tarif spécial, il en est une qui mérite quelques développements à raison des difficultés quotidiennes qu'elle soulève: nous voulons parler de la clause de non-garantie. Le principe est ainsi formulé dans les tarifs: « La compagnie ne répond pas des déchets et avaries de route. » Dans l'origine, il fut interprété tout naturellement comme la reproduction de cet usage commercial qui consiste à exonérer le transporteur des pertes ou avaries inhérentes au transport lui-même, comme le coulage des liquides, la rouille des fers etc — Mais bientôt, les Compagnies ont essayé de donner à la clause une portée plus large, et ont soutenu qu'il fallait entendre sous cette expression les déchets et avaries <u>survenus en route</u>; comme il ne pouvait s'agir

des cas fortuits, il résultait de cette clause une exonération des fautes que la compagnie pouvait commettre. La Cour de Cassation refusa d'abord d'accueillir cette thèse, en partant de ce principe de bon sens qu'un dépositaire est responsable de ses fautes et que c'est à lui de démontrer les faits dont peut résulter sa décharge. Mais ces bons sentiments furent de courte durée, et la jurisprudence de la Cour Suprême est fixée en ce sens, que l'insertion de la clause renverse les situations en mettant la preuve de la faute à la charge du demandeur. Il est certain qu'il y a dans cette interprétation donnée à la clause de non-garantie une prime fâcheuse, un encouragement regrettable à la négligence des compagnies. C'est en vain que les tribunaux consulaires essayent de réagir contre ce mode d'interprétation, la Cour de Cassation, dans sa sollicitude pour les compagnies, casse rigoureusement tout jugement qui n'articule pas d'une façon précise les faits qui engagent la responsabilité de la compagnie.

Les tarifs spéciaux présentent le plus souvent le caractère d'être différentiels. Et c'est là un des motifs qui les ont fait si vivement attaquer. Pour bien exposer en quoi consiste cette modalité, rappelons que la notion du tarif proportionnel, par a contrario, la notion que nous cherchons se dégagera mieux. Le tarif est proportionnel, quand il a, pour toutes les fractions d'un parcours, et dans quelque sens que ce parcours s'effectue, une base kilométrique unique; en d'autres termes, lorsque, étant donné l'unité de poids d'une marchandise, la somme à percevoir est 2, 3, 4 fois plus grande suivant que la distance est 2, 3, 4 fois plus forte. Par opposition le tarif est différentiel, quand il varie en raison inverse des distances, ou

Ma raison, tant l'art. 105 du code de commerce n'est pas réformé

du moins ne croît pas dans une mesure proportionnelle. Tandis que le tarif proportionnel est en relation constante avec la distance parcourue, indépendamment du sens du transport, le différentiel présente un caractère opposé. Tout en conservant sa généralité pour un même parcours, entre deux points déterminés, il varie d'un parcours à l'autre; par exemple, il décroît au fur et à mesure que la longueur des parcours augmente. Le principe du tarif différentiel est en soi fort légitime, comme on l'a justement remarqué, un transport comporte toujours une dépense constante, le grevant d'autant plus lourdement qu'il est plus court. Dès l'origine, la nécessité d'avoir des tarifs différentiels fut aperçue. M. Legrand disait à la Chambre des pairs : « les tarifs différentiels sont la base de toutes les opérations des industries de transport. Interdire ces tarifs, c'est paralyser cette industrie; et, je le déclare, sans les tarifs différentiels, vous ne trouverez pas de compagnie qui se charge d'exploiter vos chemins de fer. »
Quant aux adversaires de ces tarifs, tous n'ont pas donné à leurs griefs la même couleur; les uns ont attaqué le principe même de la réduction du tarif pour les grandes distances, d'autres se sont bornés à critiquer le mode d'application de ce régime. Chez nous le tarif est à base variable, c'est à dire qu'un même parcours de A à B paiera 9 c. s'il est renfermé dans ces limites, tandis que si un autre vient s'y adjoindre, par exemple de B à C, la taxe perçue sur le premier tombera à 5.
On a critiqué ce fait, que pour les 100 premiers kilomètres parcourus la base du calcul n'est pas toujours la même, mais que cette base varie avec chacun des parcours appliqués dont ils forment une fraction élémentaire.

On a proposé d'adopter le tarif belge qui conserve une base constante avec le caractère différentiel ; la base du calcul est toujours la même pour les 100 premiers kilom., que le parcours soit de 100, de 200, ou 300 K. Mais, dans ce cas, on ajoute à la première taxe représentant les 100 premiers kilomètres, ~~une~~ taxe toujours identique, une autre taxe représentant la deuxième centaine et inférieure à la première et ainsi de suite. Depuis longtemps le Nord a adopté ce système.

La règle de la proportionnalité de la taxe à la distance n'a pas été abandonnée seulement ~~pour les~~ eu égard aux distances ; on a pris en considération, pour accorder un traitement privilégié, le sens du transport, et on a vu surgir des tarifs différentiels à raison de la direction du transport. C'est ainsi qu'une marchandise payera 5 c. par tonne kilom. de Paris à Orléans, et 8 c d'Orléans à Paris, parce que le grand appétit de la capitale y attire plus de marchandises qu'elle n'en restitue à la province ; dès lors, les compagnies, obligées de faire retourner leurs wagons à vide ont intérêt à consentir des dérogations à la règle de la proportionnalité des taxes à la distance parcourue.

Enfin, on a imaginé des tarifs différentiels qui négligeant les distances réelles, mesurent à vol d'oiseau la distance qui sépare le point d'expédition du point de destination pour appliquer la taxe sur cette base fictive. Ces tarifs sont désignés dans la pratique sous le nom de tarifs de gare à gare. C'est contre eux que sont dirigées les plaintes les plus acerbes, car il ne s'agit plus ici d'accorder à certaines marchandises un traitement de faveur à raison du grand trajet qu'elles effectuent, on

de la direction qu'elles ~~suivent~~ suivent, réductions d'une justesse peu contestable ; ici, si la Compagnie s'écarte de la règle de la proportionnalité c'est uniquement en vue de ruiner les entreprises rivales. Grâce à cet expédient, le Havre sera moins éloigné de Bordeaux que d'Orléans. Ces taxes ont été qualifiées de taxes de détournement surtout par les adversaires des compagnies qui ont vu là l'usage d'une arme déloyale. Il est certain que le maniement de ces tarifs ne va pas sans danger, et l'expérience des dix dernières années nous fournit des enseignements trop connus et trop souvent discutés pour qu'il soit nécessaire de les reproduire. Mais, si l'abus est possible, s'il s'est malheureusement trop souvent produit, il ne nous semble pas juste d'en tirer la condamnation systématique et générale d'un mode de tarification qui, somme toute, a sa raison d'être, sa base logique, dans la nature même des choses. Comme l'observe très justement M. Leroy Beaulieu, il existe des courants commerciaux qui ont leur force comme les courants naturels, et nécessité est d'en tenir compte. D'ailleurs ce bouleversement des situations ~~géographiques~~ naturelles, qui semble une conspiration contre la géographie, n'est pas un fait particulier à l'industrie des chemins de fer ; on le retrouve en matière d'industrie maritime où l'on retrouve des faits qui devraient faire reculer d'effroi les partisans de l'uniformité à outrance. Marseille est plus rapproché de l'Inde que Liverpool, et pourtant le fret est plus cher pour cette première ville que pour la seconde ! Le fait s'explique pour peu qu'on réfléchisse que les relations entre la grande ville anglaise et l'Inde sont autrement intenses

que le mouvement des échanges entre Marseille et l'empire ottoman. De même, en matière de chemins de fer, il y a telle circonstance qui impose un traitement de faveur à une catégorie de marchandises qui occupe une place prépondérante dans le trafic de la région. C'est au gouvernement, gardien de l'intérêt public, de ne pas tolérer l'usage de ces abaissements de taxe dans un but désavouable, en vue d'une ruine à infliger à une entreprise concurrente. En 1862, le Gouv. a cru de son devoir d'intervenir en exigeant l'insertion d'une clause que nous avons déjà signalée, celle relative aux stations non dénommées. Trouvant injuste qu'une localité placée sur le trajet de deux villes dotées d'un tarif de gare à gare, payât un prix plus élevé pour une distance moindre il ouvrit la faculté d'user de ce tarif à tout expéditeur intermédiaire pour lequel il serait plus avantageux que le tarif général correspondant. Cette clause sans doute ne désarme pas les adversaires des tarifs différentiels, car, si elle est un correctif à une inégalité choquante, elle n'empêche pas qu'une même taxe est perçue pour des trajets fort différents. Il n'empêche que cet exemple prouve que le Gouvernement peut avoir l'œil attentif sur l'usage que les Compagnies font de ce mode de tarification, et par son veto prévenir bien des abus.

Les tarifs de gare à gare, qui constituent peut-être la plus grande dérogation à la règle de la proportionnalité des taxes aux distances, répondent si fort aux nécessités pratiques, qu'ils sont utilisés dans tous les pays, même dans ceux qui poursuivent avec le plus d'ardeur le principe de l'uniformité des taxes. Ainsi, la Compagnie du Gothard, pour

amener sur le marché de Milan les charbonnages de Westphalie, et leur permettre la lutte avec les charbons anglais a établi des tarifs de gare à gare, d'autant plus nécessaires, qu'à raison du coût énorme de la ligne les taxes ordinaires auraient rendu impossible le trafic de ces marchandises. Bien plus, il faut ajouter qu'à l'étranger, les tarifs de gare à gare n'ont pas été amendés et atténués comme chez nous par une clause analogue à celle des stations non dénommées, et que leur application est strictement réduite au trafic entre les deux gares désignées.

Qu'arrive-t-il lorsqu'une marchandise est appelée à emprunter le réseau de plusieurs compagnies ! Avant la décision ministérielle du 17 avril 1879, le tarif de chaque Compagnie était appliqué pour la partie du parcours accomplie sur ses lignes. Cependant les Compagnies s'entendaient assez fréquemment pour faire homologuer des tarifs spéciaux qui devaient être appliqués à deux réseaux voisins. Grâce à cette entente, la compagnie pouvait espérer créer un courant commercial nouveau ; ces tarifs étaient dits tarifs communs. D'une façon générale, ces tarifs communs étaient des tarifs spéciaux, sauf quelques cas où il y avait des tarifs généraux communs. Telle était la situation en 1879, situation pleine d'inconvénients, puisque, pour connaître la taxe afférente à un parcours total de cette nature, il fallait souder bout à bout les taxes afférentes aux divers transports partiels, et appliquer les taxes établies par chaque compagnie. Sur les réclamations du commerce, les six grandes compagnies se décidèrent à négocier entre elles un tarif général commun qui serait appliqué toutes les fois que le ~~tarif~~ trajet dépasserait un seul réseau.

Dans l'esprit de l'administration, c'était la première étape d'un projet de refonte qui aurait comporté trois degrés. Le tarif général commun adopté, on eût essayé de le faire admettre comme tarif général intérieur de chaque compagnie, et c'est sur cette base qu'on eût édifié les tarifs spéciaux. Sur le tarif commun, nous n'avons pas grand développement à donner. Qu'il nous suffise de dire qu'il se décompose en tarifs communs généraux, qui s'appliquent aux marchandises diverses échangées entre les compagnies associées, et en tarifs communs spéciaux dont l'application est restreinte à certaines marchandises déterminées. Les tarifs généraux communs font nécessairement ressortir une atténuation de taxes par rapport aux tarifs généraux des diverses compagnies unies bout à bout, et c'est là un des motifs qui, à côté de la facilité de leur application, doit les faire rechercher. Les tarifs spéciaux communs comportent aussi des réductions, soit sur la soudure des tarifs spéciaux des compagnies contractantes, soit sur la soudure du tarif spécial de l'une avec le tarif ~~spécial~~ général de l'autre, si elle ne possède pas un tarif spécial.

Arrivons aux tarifs appliqués lorsque le transport s'effectue partie en France, partie à l'étranger. Les compagnies ont intérêt à créer un mouvement d'échange avec l'étranger aussi intense que possible, soit que les marchandises soient importées, soit qu'elles soient exportées, ou qu'elles se bornent simplement à traverser notre territoire. Pour atteindre ce but, et développer le mouvement des échanges, les compagnies françaises ont imaginé des combinaisons de

tarifs qui comportaient des abaissements notables sur le tarif ordinairement appliqué pour les transports nationaux; elles ont procédé à une tarification tout à fait artificielle. Mais, en agissant ainsi, et cela était inévitable, elles ont mécontenté un grand nombre d'industries qui se sont considérées comme sacrifiées aux industries similaires étrangères. Les tarifs auxquels nous faisons allusion sont désignés sous le nom de tarifs internationaux; mais dans la langue pratique, on réserve ce nom aux tarifs d'importation; de telle sorte que les tarifs, qui se réfèrent à l'ordre d'idées que nous envisageons ici, se partagent en tarifs internationaux, tarifs d'exportation et tarifs de transit.

Les tarifs d'importation, appelés aussi tarifs de pénétration, ont pour but direct de satisfaire les intérêts des compagnies en leur fournissant un trafic qui sans les réductions qu'ils comportent, leur aurait échappé. Augmenter le trafic de nos voies ferrées, voilà le but immédiat et voulu. Mais, ce n'est pas là le seul résultat atteint; l'usage des tarifs d'importation, en facilitant la circulation des produits étrangers sur nos lignes françaises, va leur ouvrir des débouchés nouveaux. Il a produit sur nos marchés un avilissement des prix devant lequel nos industries ne pouvaient parfois pas tenir. Si le législateur a cru nécessaire d'établir des droits de douane protecteurs une compagnie de chemin de fer, institution privée, pourra se mettre à l'encontre de la volonté souveraine et défaire son œuvre. De nombreux exemples ont été cités. Je ne veux en citer que deux très caractéristiques: les fontes belges paient 31 fs pour faire 889 K de Maubeuge

à Agen, tandis que les fontes françaises paient 43 fr, c'est à dire 12 fr de plus, pour aller de Longwy à Périgueux (distance de 870 K)

Les vins espagnols, qui font 805 fr Kil. de Saragosse à Lyon, paient 41 fr 50; on demande 45 fr aux vins français expédiés de Carcassonne à Paris. A cela les Compagnies répondent que, si elles ont intérêt à développer leur clientèle étrangère par une tarification artificielle, elles ont un intérêt plus grand encore à ne pas tuer l'industrie française; les lois, disent-elles, on peut s'en rapporter à nous. Pour nous, nous croyons que le principe des tarifs en question est légitime en soi, et que si en tel cas déterminé il peut engendrer des inconvénients regrettables, le mal est aisé à réprimer; le ministre ne tient-il pas dans son pouvoir d'homologation un frein salutaire et efficace? Si un tarif international doit porter atteinte à la protection douanière accordée par le législateur à une branche d'industrie, le Gouvernement, chargé d'assurer l'exécution des lois, aura non seulement la faculté, mais le devoir strict d'opposer son veto aux homologations qui lui seraient soumises.

Les tarifs de transit et d'exportation méritent d'être rapprochés car ils ont ce caractère commun que, à leur endroit, les compagnies jouissent d'une liberté particulière. Le Décret du 28 avril 1862 a dérogé en ce qui les concerne, aux règles ordinaires sur l'homologation ministérielle. On appelle tarifs de transit des tarifs très réduits appliqués par les compagnies françaises aux nombreuses marchandises étrangères qui empruntent leur ligne pour passer d'un pays étranger dans un

autre -

En accordant des modérations de taxes, les compagnies françaises font œuvre de concurrence contre les compagnies étrangères ; elles attirent sur leur réseau des marchandises qui, sans cela, auraient suivi une direction différente. L'avantage le plus tangible, le plus immédiat, celui qui saute aux yeux consiste dans les taxes de toute nature que la marchandise étrangère paie à son passage en France, péages, frais de manutention, droits de timbre etc — Mais, il est d'autres considérations, plus grosses de conséquences, qui plaident en faveur du développement des tarifs de transit, ou plus clairement, en faveur des atténuations de taxe pour les marchandises du dehors qui empruntent notre territoire. C'est qu'il sont un des moyens les plus efficaces pour accroître l'importance de nos ports de mer, de nos marchés nationaux, pour en faire d'immenses entrepôts destinés à l'approvisionnements des pays voisins. Dans le désir de développer l'importance de nos ports marchands et d'en faire des réservoirs de matières premières pour les usines d'Europe, des centres d'acquisitions de produits fabriqués pour les régions extraeuropéennes, on s'est ingénié à établir des surtaxes ~~de~~ d'origine et de provenance. Mais ces mesures ne sauraient suffire ; ~~elles~~ si les matières premières sont débarquées dans un port, encore faut-il que ceux qui en ont besoin, les y viennent chercher, et pour cela il leur faut des taxes réduites, des tarifs de transit. Les tarifs de transit sont ~~donc~~ étroitement liés, non-seulement à la question de la prospérité de nos ports, mais aux intérêts vivaces de notre industrie : un pays qui possède chez lui les grands dépôts internationaux, ~~possède~~ acquiert sur ses rivaux un avantage

enorme ; non-seulement il est maître du marché, mais il peut, en échappant à la nécessité de demander à ses voisins l'approvisionnement en matières premières de ses usines, s'épargner des frais d'entrepôt, de fret, de commission, partant se procurer ces matières au plus bas prix possible. Au point de vue économique, les tarifs de transit nous semblent au-dessus de toute critique.

Les tarifs de transit, disons-nous plus haut, comme les tarifs d'exportation, ne sont pas soumis aux règles ordinaires de l'homologation, depuis 1862. A cette époque, la compagnie de l'Est disputait à la Belgique et à l'Allemagne le transit entre la Mer du Nord et l'Europe centrale. Or, d'après les règles en vigueur, elle devait publier un mois à l'avance les modifications qu'elle voulait apporter à ses tarifs. Quand ensuite elle voulait les appliquer, ses concurrents étrangers avertis, et jouissant d'une liberté plus grande, avaient pris les devants. Le Décret du 26 avril 1862 est intervenu pour permettre à l'Est de lutter avec plus de chances. Désormais le ministre pourra autoriser les compagnies à percevoir les prix et à appliquer les conditions qu'elles jugeront les plus propres à combattre la concurrence des voies étrangères. Cette autorisation générale une fois obtenue, la compagnie jouit d'une grande latitude ; elle peut abaisser ses taxes sans autorisation ministérielle préalable. Le relèvement des taxes peut aussi avoir lieu aussitôt après qu'elles ont été abaissées, et il n'est pas nécessaire que des affiches soient apposées au préalable pendant un mois. Cependant deux restrictions sont apportées à la liberté des compagnies : 1° le ministre a la

faculté d'interdire à toute époque l'application du tarif de transit à la Compagnie ; c'est la substitution du système répressif au système préventif ; 2° la taxe de transit doit être un prix ferme représentant le transport de tel à tel point, ou de telle station frontière à telle autre, et ce prix ferme unique doit être le même pour tous les ports rentrant dans la même classe. La taxe de transit sera la même pour une destination identique, que la marchandise soit entrée par un port ou par un autre appartenant au même réseau, et situé sur la même côte. Ainsi, la taxe de transit sera identique de Dunkerque ou de Boulogne à Marseille, bien que le nombre de kil. soit plus considérable dans le 1er cas que dans le 2ème. Cette mesure a pour but que le bénéfice des tarifs de transit se partage entre les différents ports, de sorte qu'il n'y ait pas rupture d'équilibre au profit exclusif d'un seul.

Les tarifs d'exportation sont des tarifs réduits, imaginés en vue de protéger les fabricants français et de leur permettre de lutter sur les marchés étrangers avec les fabricants étrangers. La même marchandise française paiera une taxe moindre pour une même distance si elle sort de France que si elle y reste. Le D. 1862 s'applique aux tarifs d'exportation, mais la procédure n'est pas la même. Les tarifs d'exportation doivent être, avant leur mise à exécution, soumis à l'examen du ministre. Une autorisation générale, donnée une fois pour toutes, ne suffit pas ; une homologation expresse est nécessaire. Si, dans un délai de 5 jours, à partir du moment où les tarifs lui sont parvenus, le ministre n'a pas notifié son opposition, les tarifs d'exportation peuvent être appliqués à titre provisoire. La

ECOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE

Les Compagnies ne sont pas tenues en outre d'afficher leurs propositions pendant un délai; les taxes d'exportation doivent être établies pour un temps déterminé, fixé à l'avance, et qui ne peut être moindre de 3 mois. A l'expiration des 3 mois, les taxes d'exportation peuvent être relevées; il ne sera pas nécessaire d'attendre un an comme d'après le droit commun. Si elles sont relevées au bout de 3 mois, la procédure ordinaire de l'homologation doit être suivie. On a reproché à ces tarifs d'être souvent plus élevés que les tarifs de transit, de telle sorte que les marchandises étrangères expédiées d'un point peu éloigné de la frontière, seraient mieux traitées que les marchandises françaises. En 1863, la question a été examinée au Sénat sous toutes ses faces à propos de pétitions adressées à cette Assemblée. On a établi que grâce aux tarifs de transit les cotons débarqués au Havre jouissaient d'une différence de prix s'ils étaient adressés à Bade au lieu de l'être aux filateurs alsaciens. Si, tissés en Allemagne, ils étaient réexpédiés au Havre, ils jouissaient d'un nouvel avantage grâce aux tarifs de transit, de telle sorte que les fabricants étrangers y étaient doublement favorisés. Enfin, on reproche à ces tarifs de ne profiter qu'aux marchandises expédiées d'un certain nombre de gares choisies arbitrairement par les compagnies.

...ts les réponses ...ts à ces allégations

Après avoir exposé les principes qui dominaient notre tarification, il importe de se rendre compte des modifications introduites en 1883. Depuis longtemps, dans les enquêtes parlementaires, le commerce avait réclamé une retouche, sinon de la base des tarifs

du moins de leur arrangement, la simplification avait été l'objet de desiderata non équivoques. Une réduction éventuelle a été consentie sur le tarif des voyageurs; mais elle est subordonnée à une diminution de l'impôt qui frappe les transports en grande vitesse. Cet impôt se recommande, on le sait, par ce fait que ses frais de perception sont très-faibles; mais les plus graves reproches peuvent être dirigés contre lui, à raison de son chiffre élevé. Le maintien de la législation actuelle ne peut se justifier que par des considérations budgétaires. Cet impôt, établi par la L. du 9 vendémiaire An VI, se composait alors d'un droit sur les voitures publiques faisant un service régulier, sur les transports par voiture à service irrégulier et enfin sur les voitures à volonté. Une loi postérieure a ajouté à ce droit une taxe sur les transports par grande vitesse en chemin de fer. En 1855 un premier décime, en 1871 un second furent ajoutés à l'impôt, si bien que l'impôt représentait 23 % du prix de transport. En 1879 on a atténué l'impôt sur les transports par voiture publique, tandis qu'aucun dégrèvement n'a été consenti pour le transport par grande vitesse par chemin de fer. Ceci rappelé, les Conventions de 1883 décident que si l'État supprime la surtaxe, le deuxième décime ajouté en 1871 à l'impôt sur la grande vitesse, de leur côté, les Compagnies réduiront les taxes applicables aux voyageurs de 2ème classe de 10 %, et les taxes de 3ème classe de 20 % indépendamment de la réduction résultant de l'impôt. On ne parle pas des taxes afférentes aux marchandises voyageant en grande vitesse,

pour elles le profit consisterait uniquement dans la réduction de l'impôt. Si l'État faisait de nouvelles réductions, les Compagnies s'engagent à faire des réductions équivalentes sur les taxes de voyageurs. Cependant, elles ne consentiraient à de nouveaux sacrifices qu'après avoir recouvré sur le réseau les recettes acquises avant la première réduction. Le mal est que l'État ne peut pas renoncer à l'intégralité de l'impôt de grande vitesse qu'en abandonnant 85 millions; aussi y a-t-il à craindre que la réforme ne soit pour longtemps écartée. Les Conventions de 1883 comportent pourtant plusieurs réductions fermes; les Compagnies ont promis d'élargir le système des billets d'aller-retour. Le PLM a fait des concessions sur le transport des marchandises en grande vitesse, et sur le transport en petite vitesse des marchandises importantes (houilles, engrais). L'Ouest a renoncé à la perception de la surtaxe des dimanches et fêtes sur les lignes de la banlieue de Paris; il s'est engagé à établir sur la même ligne des billets d'aller-retour dans les premiers trains du matin, et des trains d'ouvriers avec une réduction de 50 % en 3ème classe. Mais le grand avantage des Conventions de 1883 consiste dans la simplification des tarifs. En ce qui concerne les tarifs généraux, le Nord a, dans sa proposition, soumise au ministre, conservé seulement un tarif général au lieu de six. L'Ouest, l'Est, l'Orléans, le Lyon se sont entendus pour proposer au ministre d'appliquer, en ce qui concerne le tarif intérieur de leur réseau le tarif général du commerce de 1879

de telle sorte que le tarif général fut le même. J'ajoute que à côté de son tarif général unique, le Nord a proposé à l'homologation ses grands tarifs spéciaux, qui forment le tarif général des marchandises transportées par wagon complet. Enfin il a proposé 19 tarifs exceptionnels, dont 16 renferment des taxes encore plus réduites que celles des tarifs spéciaux, remarquons d'ailleurs que cette expression n'est pas employée dans le sens que nous lui avons donné. Les tarifs différentiels ne sont pas proscrits, mais les compagnies se sont engagées à réduire le nombre des tarifs de gare à gare calculés d'après des distances fictives d'application. Les tarifs différentiels sont calculés d'après la méthode belge qui en fait des tarifs à base constante. Ajoutons enfin, que les compagnies ont voulu donner satisfaction aux plaintes du commerce relatives aux tarifs internationaux de transit et d'exportation. Quant aux tarifs d'importation, elles se sont engagées, dans les lettres des administrateurs au ministre, d'apporter toutes les modifications que l'Administration jugerait nécessaires en vue de conserver aux industries nationales la protection que leur assurent les tarifs de douane. Cependant les Compagnies ont subordonné cette promesse à ~~cette~~ une condition toute naturelle, mais qui diminue en fait la portée de la concession faite. Le droit de modifier d'office les tarifs d'importation n'est plus accordé au ministre, si les marchandises visées par ces tarifs, sont introduites à des prix plus bas par d'autres entreprises de transport (bateaux à vapeur). L'Administration n'exerce pas de contrôle

sur les prix de transport perçus par ces entreprises. Si celles-ci introduisent les marchandises à un prix plus bas que celui des tarifs de pénétration, les industries françaises sont désintéressées dans la question ; dès lors, pas de motif pour priver les compagnies du bénéfice qu'elles peuvent tirer dans le tarif d'exportation.
En ce qui concerne les tarifs de transit, les Compagnies n'ont pas accordé au ministre le droit de les modifier d'office ; mais, tout en exprimant l'opinion que les tarifs actuels étaient rationnels, elles ont promis d'examiner avec impartialité les observations que le ministre ferait sur leur application ; si le ministre proposait de nouvelles bases et que ces bases parussent meilleures, les compagnies les accepteraient. En définitive ce sont seulement des affirmations de bonne volonté.
Enfin les tarifs d'exportation ont été sérieusement améliorés. Afin de permettre aux fabricants français de lutter avec succès à l'étranger, les compagnies se sont engagées à transporter d'après des tarifs d'exportation et de transit communs. De cette façon une des causes d'infériorité signalées en 1863 disparaissait ; à cette date, nous l'avons dit, les filateurs alsaciens, s'ils avaient voulu exporter à l'étranger, auraient joui des mêmes avantages que les filateurs badois ; mais l'inégalité aurait subsisté pour les taxes de transit.
Les gares qui prennent part des tarifs d'exportation seront toutes celles qui sont sur les lignes servant au transit.(10) Cependant, il faudra que la distance à parcourir de l'une de ces dernières stations à la station de sortie ne dépasse pas la longueur totale de

(10) Il en sera de même de toutes les stations placées dans une zone de 50 K de chaque côté de la ligne de transit.

la ligne de transit.

Telles sont les Conventions de 1883 qui, au point de vue des taxes sont plus riches en promesses qu'en concessions fermes et immédiates; mais qui offrent cet avantage d'ouvrir la voie à des simplifications heureuses. Elles rendront plus facile au commerce l'application des taxes, et éviteront aux compagnies le reproche si souvent formulé de dérober tout contrôle sous un fouillis intentionnel.

Section IVème

Comme l'a démontré l'étude précédente, le système des tarifs français, fondé sur la classification des marchandises, a soulevé beaucoup de critiques, et il faut reconnaître que sur certains points ces critiques n'étaient pas sans fondement. La division par classes, faite dans le cahier des charges, est devenue quelque chose de théorique; la répartition en séries, œuvre privée et individuelle des Compagnies est seule devenue la division pratique. Sans doute, au point de vue de la taxe, la Compagnie ne va pas faire payer à une marchandise une somme supérieure à celle qui correspond à sa classe; mais dans la limite du maximum, le concessionnaire jouit d'une entière liberté. Comme chacun des six grands commandements industriels a construit son appareil de tarifs sans entente préalable commune, il en est résulté des difficultés d'application très regrettables: erreurs multiples de la part des particuliers qui expédient et des employés qui tarifent, procès nombreux, connaissance des tarifs réservée aux seules administrations, rendues arbitres partiales de la valeur des marchandises

En Angleterre, les inconvénients de ce manque d'harmonie ont été aperçues de bonne heure; aussi les chartes de concession ont-elles imposé une classification unique, et ceci est d'autant plus à noter que dans ce pays, à la place de la lourde mainmise de l'Etat, nous trouvons la plus forte somme d'initiative privée qui peut se rêver. La tarification française a donc été attaquée de présenter une complexité, une diffusion dans sa contexture, peu compatible avec les nécessités de la pratique. Mais le procès intenté contre elle ne portait pas sur ce point unique, et l'instruction, dirigée par des censeurs zélés, ne pouvait manquer de relever d'autres chefs d'accusation. Le système français est-il rationnel? Ecoutons plutôt ce qu'en dit M. Dietz-Monnin: « les compagnies ont été amenées à faire la classification des marchandises d'après leur valeur, malgré tout ce qu'elle a d'arbitraire, par ce fait que les réductions dans le prix de transport étaient demandées par le commerce en faveur des marchandises les moins chères, et précisément en vertu de leur moindre valeur. C'est ainsi que s'est établi et fortifié l'usage de faire payer plus cher les produits fabriqués, puis les matières demi-ouvrées, puis les matières ou produits bruts. Le principe de classification d'après la valeur ne se justifie 1° ni au point de vue économique; en effet le transport est un facteur de la valeur, et la valeur d'un produit sur un point déterminé se trouve composée par l'ensemble des frais de production et de transport; il serait donc illogique de dire qu'à raison même des frais de transport qui ont haussé sa valeur

ce produit, s'il subit un 2ème transport, devra être plus cher.
2° ni au point de vue technique. On ne peut justifier les prix en considération de la valeur des marchandises dans la fixation du tarif, attendu que cette valeur n'a aucune influence sur l'élévation des frais d'exploitation. Bien plus, le système actuel, en tant surtout qu'il distingue les produits bruts, demi-ouvrés, et fabriqués, exerce directement dans un grand nombre de cas une action funeste à l'industrie, attendu que le montant du tarif appliqué aux produits fabriqués, fait obstacle au développement naturel de la fabrication sur le lieu même d'où est tiré le produit. »

Voilà de bien graves récriminations contre le système suivi dans notre pays. Admettons les pour absolument fondées, et voyons ce qu'on mettra à la place. M. Dietz-Monnin va nous le dire : « un système qui traiterait également toutes les marchandises sans rien connaître de leur valeur, ne taxant les colis isolés que d'après leur poids, et les marchandises par wagon plein d'après la taxe du wagon. » Voilà le seul système rationnel, l'idéal de la tarification ! Au lendemain de la paix de Francfort, l'Administration allemande se trouva avoir entre les mains le réseau alsacien-lorrain, qui lui offrait un champ d'expérience bon à mettre à profit pour les réformes qu'elle rêvait. Dans les divers états du nouvel empire, le système des classifications avait été admis sans soulever des critiques de fond ; ce qu'on lui reprochait, comme en France, c'était son excessive complexité produite par des causes identiques. La réforme des tarifs était donc à l'ordre du jour. L'Administration allemande pensa qu'il fallait rompre franchement avec le passé, rejeter le

système ancien pour adopter le système qui tient compte, avec la distance et la vitesse, uniquement du poids de la marchandise. La marchandise a trans- serait ainsi conduite à faire payer en proportion du service rendu, service indépendant de la valeur de la marchandise. Le wagon était pris comme unité de poids avec une limite de volume déterminée (Raumtarif. tarif au volume). Les marchandises avec remises en charge de wagon bénéficiaient de réductions ~~ex~~ notables, à condition que leur poids atteint au moins 5 tonnes. Comme ce tarif ne s'adressait qu'aux commerçants qui disposent d'un stock de marchandises considérables, on songea à établir un tarif au colis, basé sur le poids, et absolument indépendant de la valeur, afin de ne pas obliger les petits commerçants et les expéditeurs à passer par l'entremise d'un groupeur. Le tarif au wagon était comportait lui même une taxe variable suivant que la marchandise était transportée en wagon ~~couvert~~ couvert, ou en wagon découvert. Enfin les matières brutes, qui se transportent par grandes masses jouissaient d'un tarif de faveur (~~Tarif~~ Pfennigtarif)

Le système, disait-on, supprimait du coup tous les tarifs spéciaux, qui autrefois soulevaient contre les Compagnies des rancunes si vives et faisaient de leurs bureaux l'aboutissant de sollicitations obséquieuses. Il leur enlevait cette faculté de semer à leur gré sur la surface du territoire les ruines et les prospérités, en les faisant rentrer dans leur véritable rôle, celui d'entrepreneurs de transport. Pour le public, le régime des taxes unitaires avait en fait pour corollaire l'abaissement des taxes, et on a fait remarquer que la faveur accordée par le public au système nouveau n'y est pas étrangère à cette considération. Enfin, on invoquait comme avantage que l'intérêt des expéditeurs et des groupeurs

étant de faire entrer dans le wagon le plus de marchandise possible, afin d'utiliser le mieux son volume, la compagnie devait obtenir un bon coefficient d'utilisation de son matériel roulant, et diminuer ainsi ses frais d'exploitation.

Voilà les avantages, du moins sur le papier. Reste à savoir ce qu'ils devinrent en pratique. L'expérience n'a pas été de beaucoup conforme aux résultats espérés, et le système adopté en Allemagne en 1877 a été une transaction entre le système alsacien-lorrain et les systèmes en vigueur dans les autres états.

D'abord, le système alsacien avait le tort d'épargner les produits fabriqués ceux qui, sous un volume restreint renferment une grande valeur. Lorsqu'on comparait la taxe la taxe payée par une matière brute à celle qui grevait un produit manufacturé, on constatait une égalité de traitement, qui au fond équivalait à un traitement de faveur pour ce dernier. Sans doute, dans les idées théoriques que nous avons posées au début de cette étude, nous n'avons pas posé en règle, que la valeur de la marchandise doit être prise comme un élément du prix de transport, nous avons admis qu'il fallait taxer chaque marchandise d'après l'utilité qu'elle retirait de son transport, et dans la majorité des cas cette utilité est en corrélation directe avec la valeur de la marchandise, elle grandit et diminue avec cette dernière. Le système alsacien, en négligeant cette donnée, à notre avis fondamentale, édifie une égalité trompeuse, nuisible à l'ensemble des relations commerciales non moins qu'à l'intérêt financier de la compagnie. L'effet ne s'est pas fait attendre; la nouvelle tarification a amené une diminution sensible dans le produit de l'exploitation et quelques années après, il fallut en revenir à des relèvements de taxe.

De plus, ce système du tarif au wagon ne réalisait pas la promesse d'égalité absolue qu'il faisait au public; de n'avoir pu atteindre ce but, nous ne lui ferons pas un reproche, car l'égalité complète en matière de tarifs, pas plus qu'ailleurs, ne peut être réalisée à la satisfaction de tous. Ce que nous lui reprochons, c'est de s'être fait un argument de cette prétendue égalité qu'elle ne pouvait procurer. Le système en effet sacrifiait le petit commerce, les expéditeurs particuliers; ceux-ci n'ont pas un tonnage assez élevé pour alimenter un wagon entier, et à l'aide d'un chargement important d'assurer le bénéfice des réductions légales. Ils avaient à choisir entre deux alternatives: ou prendre le tarif au colis et alors payer une taxe plus élevée, ce qui les mettait vis à vis du grand commerce dans une situation flagrante d'inégalité, ou s'adresser aux groupeurs; l'infériorité sans doute était atténuée, mais elle subsistait, car une partie de la différence était abandonnée au groupeur pour rémunérer son service. La conception nouvelle avait pour conséquence de multiplier dans une proportion considérable cette industrie d'intermédiaires parasites, et au point de vue de l'économie politique, je ne sais s'il est bon de favoriser par des procédés artificiels, la création de professions dont on pourrait aisément se passer. Ce n'est pas tout; il est une autre inégalité à noter, non plus entre les individus, mais entre les localités, qui résultait de ce mode de tarification. Dans les grandes villes, les groupeurs trouvaient aisément des marchandises avec lesquelles ils pouvaient former le tonnage réglementaire à destination d'une ville importante; mais pour les petites localités, rien de pareil; il fallait que le petit commerçant

le particulier s'adressassent directement à la Compagnie, ou qu'ils payaient le tarif au colis. Enfin, comme dernier argument, lorsque le recours au groupeur était possible, le public subissait des lenteurs forcées, résultant de ce que la marchandise devait séjourner un temps plus ou moins long dans les magasins de l'intermédiaire, en attendant que celui-ci eût réuni un stock de colis assez abondant pour former sa cargaison. Au point de vue de l'utilisation du matériel le système du tarif au wagon ne procurait pas non plus les avantages qu'on lui prétendait. Théoriquement, deux modes sont possibles : ou la compagnie se borne à mettre son matériel à la disposition des expéditeurs, limitant son intervention à la simple traction, par suite diminuant ses frais généraux de manutention, sa responsabilité quant au chargement ; ou elle étend son action aux opérations multiples qui exigent un personnel nombreux, engageant lourdement sa responsabilité. ~~Le premier système était possible avec le mode de tarification au wagon.~~ Le 1er système était possible avec le mode de tarification au wagon. Au lieu de l'appliquer, on introduisit par l'adoption du tarif au colis, un système [illegible] bâtard qui enlève aux compagnies les avantages du premier système, et le soumet à tous les inconvénients du second.

On voit donc que cette tarification, dont on attendait tant, n'a pas donné des résultats très satisfaisants ; la preuve en est dans ce fait, que le Gouvernement allemand y a apporté, lorsqu'il a voulu placer le réseau national sous un régime nouveau, de graves modifications.

Le système admis en Allemagne est un compromis entre le système alsacien et celui des classifications. Il a emprunté au système « naturel » la classe unique d'expéditions partielles et ses classes de marchandises en chargés de wagon ~~complet~~, à taxes réduites (il a en outre abandonné les distinctions

entre les wagons couverts et les wagons découverts); d'autre part, il a emprunté au système de la classification le principe de l'établissement des 3 tarifs sp.x l'adoption d'une taxe représentant les frais de transport, indépendamment de la valeur des marchandises, a eu pour résultat de faire disparaître la responsabilité illimitée du système français; on a fixé un chiffre maximum, véritable forfait qui représente la responsabilité extrême du voiturier en cas de perte. Mais, comme ce système ne répondait pas aux exigences de la pratique, on a admis les compagnies à jouer le rôle d'assureurs, à se prémunir contre les éventualités de perte. Le tarif adopté, qui n'est autre que le tarif alsacien révisé à deux reprises, en 1872 et 1877, n'a pas été imposé aux compagnies par le gouvernement fédéral; on a laissé aux Directions de chemins locaux la faculté de se mouvoir dans les limites d'un maximum, à condition que le gouvernement local donnât son approbation. Cette latitude, laissée aux différentes lignes, a été mise à profit, et si nous en croyons l'affirmation d'un député au Reichstag, les lignes allemandes comptaient 10 000 tarifs en application dans les premiers mois de janvier 1881. Tant il est vrai que l'uniformité n'est qu'une chimère et que les faits se chargent de renverser les systèmes qui se basent sur la conception unitaire. L'édifice nouvellement construit subit donc peu à peu des accrocs qui lui font perdre sa configuration originaire, et ont le grave inconvénient de le faire mentir à son étiquette. Comme nous l'avons montré pour le système alsacien, avec lequel il est uni par les liens d'une filiation authentiquement constatée, il a le tort d'ouvrir à l'industrie du groupage des perspectives de lucre exorbitantes. Nous ne savons quel sort l'avenir lui réserve; ce que nous pouvons noter, c'est que le

commerce allemand a élevé des plaintes très-vives contre le défaut de garantie qui résulte pour lui de la limitation imposée à la responsabilité des compagnies ; des pétitions ont déjà été adressées aux pouvoirs publics pour demander le retour aux principes du Code de Commerce qui astreint le transporteur en cas de perte à payer la valeur marchande des choses.

A cette conception allemande, qui dans son principe a la prétention d'appliquer une règle inflexible, nous préférons le système français qui, procédant suivant les errements du commerce, demande aux marchandises le plus qu'elles peuvent donner sans que leur production et leur consommation se trouvent atteintes, et offre, en échange à l'expéditeur la garantie d'une responsabilité complète.

En Belgique on a adopté, je ne dirai pas un système, mais plutôt une particularité qui mérite de fixer notre attention, car son extension sur le réseau français est réclamée par beaucoup de bons esprits. Écoutons ce qu'en disait Mr George dans son rapport de 1879 : « Les anciens cahiers français ne prévoyaient que des tarifs kilométriques proportionnels. Cette perception, proportionnellement à la distance était contraire à la logique et aux notions de l'Économie politique ; elle supposait en effet que le prix de revient d'un transport d'une tonne était lui-même proportionnel au nombre de kilomètres parcourus, alors qu'en fait, il était composé d'éléments les uns fixes, les autres variables avec la distance. Aussi la pratique avait-elle successivement généralisé, pour les taxes effectivement appliquées les tarifs à la distance, qui en rendant les transports moins onéreux pour les longs parcours, augmentaient le rayon

des marchés et développaient la puissance et les ressources de la production nationale. La formule la meilleure était la formule belge, à bases constantes, qui divisait le parcours en zônes comportant des bases progressivement décroissantes, mais qui maintenait ces bases invariables pour chacune des zônes, quelle que fût la distance parcourue au delà. » Alors, la nécessité de diminuer les taxes pour les longs trajets a fait imaginer en France les tarifs de gare à gare. Dès lors, on a pu se demander s'il ne vaudrait pas mieux accepter d'une façon générale un tarif dont le principe serait fondé sur cette diminution des prix avec l'augmentation de la distance, au lieu de cette multiplicité de tarifs spéciaux qui ne sont propres qu'à rendre embrouillées les recherches dans les gros in-folio des recueils. « Le système belge s'est efforcé d'appliquer cette idée. « Dans ce tarif, disait M. George, la base kilométrique diminue à mesure qu'augmente la distance à parcourir; en ce sens que les bases des derniers kilomètres parcourus est moindre que celle des premiers; mais les bases restent constantes, c'est-à-dire que la taxe des premiers kilomètres parcourus ne change pas, quelle que soit la distance à parcourir. De cette façon le prix total d'un transport, quel qu'il soit, est toujours supérieur au prix total d'un transport moindre, et en même temps, le prix kilométrique diminue à mesure qu'augmente le parcours. » Ce tarif peut être défini un tarif à bases constantes et à taxes décroissantes. L'idée qui est au fond, est sans doute rationnelle puisqu'elle revient à dire que les frais de transport ne croissent pas en raison directe de la distance parcourue. Nous ne croyons pourtant pas que ce système puisse être

introduit avec avantage d'une façon générale ; comme le système allemand il tend à la simplicité, il a la prétention de donner une formule mathématique, grâce à laquelle les tarifs de gare à gare disparaîtraient. Ce qu'on peut lui reprocher, c'est son excès de méthode qui équivaut à un défaut de souplesse ; il ne se prête pas aux combinaisons qu'une sage tarification artificielle peut comporter pour le bien du trafic et de la production nationale. Cette tarification s'écarte des principes que nous avons posés au début de cette étude, qui veulent qu'on mette les taxes en proportion directe avec l'utilité que procure chaque transport à l'expéditeur, indépendamment de toute autre considération.

Conclusion -

Nous croyons avoir insisté suffisamment sur le rôle économique des tarifs de chemins de fer, sur leur influence considérable au double point de vue de la production et de la circulation matérielle des richesses. L'engouement en faveur du transport par voie ferrée a été si intense qu'on a été, malgré son coût relativement fort élevé pour beaucoup de marchandises, à négliger d'une façon regrettable les voies de communication ; ce déplacement des faveurs populaires a gagné pendant une période les hautes régions du pouvoir. Aujourd'hui, tout en reconnaissant la place prépondérante qui leur revient, il semble que la cherté du transport et l'impossibilité pour le commerce d'obtenir les dégrèvements désirés, amène un retour de l'opinion vers une appréciation moins exclusive. D'accord

des économistes semble se faire dans le sens d'une appropriation spéciale aux diverses voies, routes, canaux et rivières, chemins de fer. Les routes ne sont pas destinées à disparaître sous l'herbe, mais, au lieu de servir au mouvement d'un grand trafic de voyageurs et de marchandises, au lieu de réunir des points éloignés et de prendre rang parmi les grandes artères qui donnent lieu au flux et reflux commercial, elles vont prendre le rôle plus modeste, mais non dénué d'utilité, qui consiste à desservir les intérêts locaux. Désormais elles serviront d'affluents aux lignes ferrées auxquelles elles apporteront le trafic de la région pour le faire entrer dans les grands courants. Cette transformation économique a même amené dans certains pays un changement des autorités chargées de veiller à l'entretien de ces voies commerciales, et une loi prussienne de 1875 a transporté de l'Etat à la province l'exécution et la surveillance des routes. Les fleuves et les canaux avaient vu, depuis l'apparition des chemins de fer, leur importance décroître, au point que beaucoup prophétisaient leur abandon; en Angleterre on a vu des compagnies combler des canaux pour tuer à jamais la concurrence. Chez nous ces mêmes idées fausses ont hanté l'~~opinion~~ cerveau des hommes d'Etat et du public, ~~mais~~ et il faut reconnaître que ces erreurs ont été entretenues grâce à la mauvaise disposition de nos canaux, qui, étant de dimensions variables, se prêtent fort mal à un trafic de grande envergure; un même bateau ne pouvant aller du Nord au Sud sans rompre charge, l'utilité des canaux s'est trouvée par la

force des choses, réduite à un rôle presque uniquement régional.
C'est depuis 1878, qu'un revirement s'est produit dans l'état des esprits, motivé en grande partie par le refus obstiné des compagnies de diminuer leurs tarifs. On a compris, que beaucoup de marchandises n'avaient pas une valeur suffisante pour supporter les taxes du chemin de fer, et que, à condition de se contenter d'une rapidité moindre et d'une régularité moins parfaite, elles trouveraient dans les voies fluviales des modes de transport avantageux. De plus, on a pensé qu'il y avait dans la présence de cette concurrence permanente, un moyen efficace d'agir sur les compagnies et de les décider à faire à consentir par nécessité ce que leur bon vouloir n'accorderait difficilement dans le sens des atténuations du tarif.

En résumé, si nous jetons un coup d'œil d'ensemble sur les idées développées dans cette étude, pour ramasser en quelques formules notre jugement sur la tarification française, nous dirons que la base adoptée dans ce pays, par cela même qu'elle se propose de demander à chaque produit le maximum de taxe que comporte sa valeur, est essentiellement favorable au développement du trafic ; ce qu'on demande à telle marchandise en plus de la représentation exacte du service rendu, permet de faire profiter de l'excédent de la voie telle autre marchandise de moindre valeur, qui ne pouvait supporter de hauts prix. Le système sans doute entraîne comme corollaire des classifications, où il est aisé, pour les esprits enclins à la critique, de trouver à redire ; complications,

arbitraire, iniquité, voilà autant de substantifs désagréables qu'on entend employer par les adversaires de la conception que nous avons défendue. Pourtant, il nous semble que si ces ~~défauts~~ vices ont pu exister, et existent encore, ils ne sont pas sans remède ; les Compagnies ont fait des promesses d'amélioration, en vue de mettre un peu d'ordre et de clarté dans l'appareil de leurs tarifs, et il y a lieu d'espérer qu'elles tiendront parole. Quant à l'application de tel ou tel tarif, de nature à susciter des doléances, des réclamations des intéressés, nous avons montré que l'État n'était pas dépourvu de toute action ; à côté son influence morale, étayée sur l'opinion publique, il trouve dans le droit d'homologation une arme qui

Bon

permet d'éviter bien des abus, pourvu qu'il veuille bien en user. Serait-il juste, serait-il bon de reprendre par la base l'œuvre édifiée de la tarification ? A notre avis, ce serait s'exposer à de graves mécomptes. La refonte radicale de nos tarifs, le changement des bases, ne pourrait s'effectuer sans entraîner des relèvements et pour quelques industries qui ~~auraient~~ se réjouiraient de modestes dégrèvements, combien auraient à se plaindre !
On sait combien il est délicat de porter la main sur les situations acquises ; il suffit d'être quelque peu familier avec les questions d'impôts pour savoir combien l'esprit réformateur le plus libéral est exposé à des déconvenues, lors même que la taxe nouvelle est préférable à l'ancienne, quand il veut substituer une base de perception consacrée par l'usage à une base que l'expérience n'a pas sanctionnée.

les considérations peuvent être transportées dans notre matière, si bien que la prudence ordonne de subordonner toute innovation à la seule poursuite d'un résultat sérieux. Or, tel n'est pas le cas ici. L'intérêt qu'il y aurait à reprendre par ses assises l'échafaudage lentement édifié depuis cinquante ans est assez minime, assez insignifiant, pour qu'il ne vienne pas à l'esprit des gens sensés de faire une expérience hasardeuse. Encore une fois, qu'on se borne à simplifier, à élaguer, à donner satisfaction aux plaintes qu'a inspiré l'examen de telle ou telle situation particulière. C'est la conclusion à laquelle ont abouti la plupart des spécialistes qui ont approfondi cette question ; il nous semble que ~~cette~~ cette opinion, respectueuse du passé dans la limite où il est respectable, désireuse du progrès dans la mesure où il est utile, est bien, à tout prendre, la ~~meilleure~~ ligne de conduite la plus sûre et la plus sage.

Fleury Ravarin.

Bon

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES
BIBLIOTHÈQUE